Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 14 DE AGOSTO DE 2008
PUBLICADA EM 18 DE AGOSTO DE 2008

ACÓRDÃOS NºS 1574 a 1595, 1597 a 1607, 1609 a 1621, 1625, 1630 a 1667, 1669 a 1682 e 1697

ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin
Secretário das Sessões: ACE Ivo Mutzenberg
Subsecretária do Plenário: ACE Marcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Marcos Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro, dos Auditores Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin, o Presidente Walton Alencar Rodrigues declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 31, da sessão ordinária realizada em 6 de agosto de 2008 (Regimento Interno, artigo 101).

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Presidência:

- Proposta, aprovada pelo Plenário, no sentido de firmar memorando de entendimento com o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, com objetivo de estabelecer cooperação para apoiar a implementação do projeto “Auditoria Ambiental e Mudanças Climáticas”.

Ministro Ubiratan Aguiar:

- Realização, pela Corregedoria, de inspeções na Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo e na 2ª Secex.

Ministro Augusto Nardes:

- Detalhamento da situação do sistema aeroportuário e aeronáutico nacionais, com objetivo de chamar a atenção das autoridades aeroportuárias e aeronáuticas para que pautem suas ações na busca de soluções que possibilitem a concretização de políticas públicas capazes de atender as necessidades do país.

Ministro Raimundo Carreiro:

- Informação sobre os processos de obras em aeroportos sob responsabilidade da Infraero, nos quais os relatores enumeraram as principais irregularidades verificadas nas fiscalizações.

MEDIDAS CAUTELARES (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário aprovou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, as Medidas Cautelares exaradas nos processos nºs:
- TC-019.470/2008-7, pelo Ministro Ubiratan Aguiar, para que a Superintendência Regional do DNIT no Estado de São Paulo se abstenha de dar prosseguimento à Concorrência 161/2008; e

- TC-011.390/2008-8, pelo Auditor André Luís de Carvalho, para que o Instituto Brasileiro de Produtividade e Qualidade suspenda todos os atos atinentes ao Termo de Parceria n.º 004/2007, celebrado com o Ministério do Turismo.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com os artigos 1º, 19 a 23, 25 e 36 da Resolução nº 175/2005, a Presidência realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara

Processo: TC-000.761/2008-0
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-012.779/2007-9
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-012.519/2005-3
Interessado: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-011.147/2007-8
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Brejo da Madre de Deus - PE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-008.066/2008-4
Interessado: CONSERG/PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, TERCEIRIZAÇÃO E OBRAS DE ENGENHARIA LTDA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-020.884/2005-2
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-010.693/2003-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Pirajuba - MG
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-003.279/2008-0
Interessado: /AREA PARKING SYSTEMS ESTACIONAMENTOS LTDA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-003.344/2006-4
Interessado: /SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO PARANÁ
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara

Processo: TC-026.422/2007-1
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-019.170/2006-4
Interessado: COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO - MAPA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-003.185/2005-8
Interessado: Prefeitura Municipal de Saúde - BA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-006.542/2006-4
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-019.781/2005-2
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-005.218/2006-8
Interessado: Prefeitura Municipal de Flores - PE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-007.795/2007-1
Interessado: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - MI, Prefeitura Municipal de Rio Maria - PA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-001.722/2005-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Itarantim - BA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-004.947/2007-1
Interessado: MINISTÉRIO/DA SAÚDE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-004.338/2005-3
Interessado: Prefeitura Municipal de Itororó - BA, FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-000.373/2007-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Conceição da Barra - ES, Eduardo Malheiros Fonseca
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Sorteio de Relator de Processos - Plenário

Processo: TC-020.509/2003-5
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-003.098/2004-2
Interessado: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - MI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: TC-020.816/2005-2
Interessado: /MINISTÉRIO DA SAÚDE
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-007.157/2006-0
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Vale do Anari - RO
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-009.216/2001-0
Interessado: COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. - MT
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-019.814/2007-1
Interessado: SESAU/SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO TOCANTINS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: TC-012.400/2005-6
Interessado: Prefeitura Municipal de São José do Divino - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-575.161/1997-3
Interessado: /FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-015.179/2002-9
Interessado: Prefeitura Municipal de Japi - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-575.137/1998-3
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAUDE - FNS
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-003.533/2006-1
Interessado: BANCO DO BRASIL S.A. - MF, /NORSEGEL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-014.319/2004-3
Interessado: CAMA MUNICIPAL DE SANTOS/SP/CAMARA MUNICIPAL DE SANTOS S/P
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-019.729/2003-6
Interessado
Motivo do Sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-015.065/2005-2
Interessado: Prefeitura Municipal de Curral Novo do Piauí - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-021.236/2005-7
Interessado: Prefeitura Municipal de São José do Campestre - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-021.844/2005-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Itapebi - BA, Arno Hugo Augustin Filho
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-010.848/2003-6
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-007.799/2007-0
Interessado: SECEX-AM/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO AMAZON
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-013.211/2003-7
Interessado: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-018.340/2004-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Jurema - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: TC-004.181/2005-3
Interessado: Prefeitura Municipal de Luiz Correia - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-011.753/2002-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Japi - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-010.512/2005-3

Interessado: HOSPITAL GERAL DE BONSUCESSO/RJ - MS
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-016.479/2001-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Francisco Santos - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-013.133/1999-3
Interessado: CISET - MPAS
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-014.671/2008-2
Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resoluçã
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Sorteio por Conflito de Competência

Processo: TC-008.374/1999-6
Interessado: FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - MP
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

PROCESSOS RELACIONADOS

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos apresentadas pelos respectivos Relatores e proferiu os Acórdãos de nºs 1574 a 1585 e 1631 a 1660, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

Ministro VALMIR CAMPELO (Relação nº 87/2008):

ACÓRDÃO Nº 1574/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno, em arquivar o seguinte processo, tendo em vista o cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão nº 2623/2007 - TCU - Plenário, de acordo com a instrução da Unidade Técnica:

1. TC-015.213/2003-0 - Volume(s): 3
Classe de Assunto: V
Responsáveis: HAROLDO AUGUSTO NOVIS MATA, CPF: 066.450.200-82; JOÃO AUGUSTO TEIXEIRA LOUREIRO, CPF: 004.909.620-68; JOSÉ CARLOS DUARTE, CPF: 002.001.829-00; PEDRO LUZARDO GOMES, CPF: 401.223.600-87; MAGNA ENGENHARIA LTDA, CNPJ: 33.980.905/0001-24; BRASÍLIA-GUAÍBA OBRAS PÚBLICAS S.A, CNPJ: 33.192.873/0001-00
Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto)

Advogados constituídos nos autos: Giovani Figueiredo Gazen, OAB/RS 18.611, Júlio César de Castro, OAB/RS 51.174-B, Marcelo Gazen, OAB/RS 5830-7

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

Ministro BENJAMIN ZYMLER (Relações nºs 89, 90 e 91/2008):

ACÓRDÃO Nº 1575/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, conhecer da presente representação, com fulcro no § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/93 e por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 237 c/c o art. 235 do Regimento Interno/TCU, para considerá-la improcedente.

Ministério Público da União

TC 016.109/2008-8
Unidade: Procuradoria Regional da República – MPU/MPF/PRR – 1ª Região
Interessado: ZL Ambiental Ltda
Advogado constituído nos autos: Gilson Alves Ramos (OAB/MG – 74.315), Maximiano Augusto de AlmeidaRebelo (OAb/MG 103.642), Kelly Christine de Romariz Bragança Barbato (OAB/RJ 96.074), Gleison Adrovano Carneiro Machado (OAB/DF 6300E)

ACÓRDÃO Nº 1576/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, ACORDAM determinar o arquivamento dos processos a seguir relacionados.

Ministério da Integração Nacional

TC 017.303/2008-0
Unidade: Prefeitura Municipal de Tesouro – MT
Responsável: Luiz Fernando Marques Pereira (falecido) CPF-288.979.270-68
Advogado constituído nos autos: não há

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

ACÓRDÃO Nº 1577/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 143 e com inciso I do art. 250 do Regimento Interno, na linha dos pronunciamentos emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, pela juntada de processo, fazendo-se as determinações sugeridas pela Unidade Técnica.

Ministério da Integração Nacional

TC 002.590/2008-0
Unidade: Secretaria Federal de Controle – SFC – CGU- PR
Interessado : 4ª Secretaria de Controle Externo-TCU
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:
1. ao Ministério da Integração Nacional que, no âmbito do contrato n.° 09/2005-MI, verifique se a

contratada está recolhendo tempestivamente os encargos sociais relativos à execução do contrato;

2. à Secretaria Federal de Controle, que dê continuidade à análise da execução do contrato n.° 09/2005-MI, conforme item 9.3 do Acórdão 222/2005, verificando adicionalmente a implementação das determinações exaradas no presente Acórdão;

3. apensar este processo ao TC n.° 004.375/2005-7 que trata do acompanhamento da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

ACÓRDÃO Nº 1578/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I do art. 1º e no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 143 e 169, IV, do Regimento Interno, na linha dos pronunciamentos emitidos nos autos, considerando que o processo atendeu os fins para os quais fora constituído, ACORDAM, por unanimidade, levantar o sobrestamento dos autos e seu posterior arquivamento dando ciência ao interessado.

Ministério da Fazenda

TC 001.419/2001-7
Unidade: Banco Central do Brasil - BACEN
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1579/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, considerando que o Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal atenderam todas as determinações do Acórdão nº 1.235/2007/Plenário/TCU, ACORDAM, por unanimidade, determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado.

Ministério da Fazenda

TC 025.914/2006-4
Entidade/Órgão: Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal
Responsáveis - CPF: Maria Fernanda Ramos Coelho – 318.455.334-53, Rossano Maranhão Pinto – 151.467.401-78
Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1580/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, ACORDAM determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, fazendo-se as determinações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos.

Tribunal de Contas da União

TC 015.670/2005-5
Unidade: Tribunal de Contas da União – ADFIS - FOC Convênios- 2º semestre 2005.
Recorrente: Genivaldo Pereira Leite, ex-Prefeito do Município de Serra Talhada/PE
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:

1. não conhecer do recurso interposto pelo Sr. Genivaldo Pereira Leite, tendo em vista a perda de objeto;

2. trasladar uma cópia do expediente de fls. 149 a 160, vp., para o TC 017.928/2005-7, a fim de

subsidiar a análise do Recurso interposto a esse processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

ACÓRDÃO Nº 1581/2008 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 014.062/2000-5
2. Grupo I - Classe de Assunto: I – Recurso Inominado
3. Interessado: Município de Buíque/PE, representado pelo Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito municipal
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Buíque/PE
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Inominado, interposto contra o Acórdão nº 656/2008-Plenário, pelo Município de Buíque/PE, representado pelo Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito municipal;
Considerando que o Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito do Município de Buíque/PE, não sofreu qualquer sucumbência em razão do Acórdão nº 656/2008-Plenário, que modificou parcialmente o Acórdão nº 2.130/2007-Plenário;
Considerando que o Município de Buíque/PE é o responsável arrolado nos autos, nos termos do art. 144, § 1º, do RITCU, e que a peça recursal foi subscrita pelo seu representante legal, a referida municipalidade poderá ser considerada como recorrente;
Considerando que o recorrente não indica qual dos recursos previstos nos normativos desta Corte está utilizando, mas que, em atenção ao princípio do formalismo moderado, a peça poderia ser conhecida como Recurso de Reconsideração;
Considerando, todavia, que o Município já fez uso do Recurso de Reconsideração, operando-se a preclusão consumativa;
Considerando não ser possível receber o presente feito como Embargos de Declaração, visto que o recorrente pretende a reforma do conteúdo da decisão e não o saneamento de obscuridade, contradição ou omissão;
Considerando, ainda, que o recebimento da peça em questão como Recurso de Revisão, em observância ao princípio da fungibilidade recursal, seria prejudicial ao recorrente devido ao esgotamento de sua derradeira possibilidade recursal, face ao disposto no art. 278, § 3º, do RITCU;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1 – receber o feito como mera petição, negando-se a ele seguimento;
9.2 – dar ciência ao recorrente desta decisão.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

Ministro AUGUSTO NARDES (Relação nº 21/2008):

ACÓRDÃO Nº 1582/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 13/8/2008, quanto ao processo a seguir relacionado; Considerando que o recurso de revisão não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 288 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002; Considerando que o recurso foi apresentado intempestivamente e que não apresentou fatos novos supervenientes capazes de alterar o mérito da deliberação recorrida, o Acórdão nº 3.512/2006-

TCU-2ª Câmara, proferido na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 5/12/2006, inserido na Ata nº 45/2006-2ª Câmara (modificado pelo Acórdão nº 1.963/2007-TCU-2ª Câmara, proferido na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 24/7/2007, inserido na Ata nº 25/2007-2ª Câmara), que julgou irregulares as contas, inclusive com imputação de débito e multa à responsável; ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 19 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 169, inciso IV, 278 e 288, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

ÓRGÃOS E ENTIDADES MUNICIPAIS/AL

1. TC-019.456/2005-3 (com 5 anexos)
Apensos: TC-025.967/2007-6; TC-025.968/2007-3
Classe de Assunto – I
Entidade: Município de Paulo Jacinto, Estado de São Paulo
Responsável: Elma Sales Costa, CPF nº 701.043.444-15.
Advogado constituído nos autos: não há.
1.1 não conhecer do recurso, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no art. 35 da nº 8.443/1992;
1.2. determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade de fls. 27/28 dos autos.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI (Relações nºs 41 e 42/2008):

ACÓRDÃO Nº 1583/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.997/2008-3
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Francisco Severo da Silva, Prefeito do Município de Caroebe/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Caroebe/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pelo Sr Francisco Severo da Silva, Prefeito do Município de Caroebe/RR, indagando sobre a existência de impedimento para recebimento de bens oriundos de convênio em execução antes de 4/7/2008; a possibilidade de bloqueio de recursos federais oriundos de convênios firmados entre órgãos federais e municípios localizados em faixa de fronteiras com registro de inadimplência no Siafi; e a existência de dispositivo legal que justifique o bloqueio, até 5/10/2008, de recursos oriundos de convênios federais liberados antes de 4/7/2008 para pagamento de obras.
Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que o consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;
Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido ao interessado e arquivar os autos,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado;
9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

ACÓRDÃO Nº 1584/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.995/2008-9
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: José Reginaldo de Aguiar, Prefeito do Município de Rorainópolis/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pelo Sr. José Reginaldo de Aguiar, Prefeito do Município de Rorainópolis/RR, indagando sobre a existência de impedimento para recebimento de bens oriundos de convênio em execução antes de 4/7/2008; a possibilidade de bloqueio de recursos federais oriundos de convênios firmados entre órgãos federais e municípios localizados em faixa de fronteiras com registro de inadimplência no Siafi; e a existência de dispositivo legal que justifique o bloqueio, até 5/10/2008, de recursos oriundos de convênios federais liberados antes de 4/7/2008 para pagamento de obras.
Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que o consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;
Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido ao interessado e arquivar os autos,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;
9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado;
9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

ACÓRDÃO Nº 1585/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-019.002/2008-5
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessada: Ana Lucia da Silva Ziegler, Controladora Geral do Município de Boa Vista/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pela Sra. Ana Lucia da Silva Ziegler, Controladora Geral do Município de Boa Vista/RR, indagando se, no âmbito da execução de convênio

federal, é possível o pagamento de contratado fora da vigência contratual e dentro da vigência do convênio, e, em caso negativo, se a prefeitura poderia realizar a indenização dos serviços prestados e entrega de materiais com recursos oriundos do convênio na forma do art. 59 da Lei 8.666/93.

Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que a consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;

Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido à interessada e arquivar os autos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:

9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência deste acórdão à interessada;

9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

Ministro UBIRATAN AGUIAR (Relação nº 27/2008):

ACÓRDÃO Nº 1631/2008 - TCU - Plenário
(c/1 volume e 1 anexo)

1.1. Classe de Assunto: II

1.2. Entidade: Secretaria de Administração da Presidência da República

1.3. Responsáveis: Romeu Costa Ribeiro Bastos (CPF 011.766.177-53), Gilton Saback Maltez (CPF 116.995.821-49), Getúlio Ribeiro da Silva (CPF 183.375.891-91), Marcos Alvez Martins (CPF 267.094.731-04), Jairo Simão de Melo (CPF 145.585.991-53), Humberto de Jesus Simões Filho (CPF 267.351.131-87), João Bosco Garcia (CPF 146.818.701-530), Eduardo da Silva Pereira (CPF 505.180.976-68), Ângela Maria Mascarenhas Melis (CPF 151.773.431-20), Rosaura Conceição Haddad (CPF 185.659.051-87), Silvana Rodrigues Domingues Diniz (CPF 385.215.391-34), Mauro Augusto da Silva (086.841.461-15), Claudiomar Ribeiro da Silva (CPF 151.497.491-68), Alberto Jorge de Oliveira Silva (CPF 002.012.941-68), Marco Antônio de Oliveira Gomes (CPF 291.399.451-20), Mauro Sérgio Bogea Soares (CPF 183.992.151-04), Rosa Maria da Silva Carneiro (CPF 289.128.371-68), Hélio da Silva Madalena (CPF 183.545.130-68), Luiz Gushiken (CPF 489.118.798-00) e Expedito Carlos Barsotti (CPF 060.209.778-97).

1.4. Unidade Técnica: Secex-6

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. julgar **regulares com ressalva** as contas dos Srs. Gilton Saback Maltez, Getúlio Ribeiro da Silva, Marcos Alvez Martins, Jairo Simão de Melo, Humberto de Jesus Simões Filho, João Bosco Garcia, Eduardo da Silva Pereira, Ângela Maria Mascarenhas Melis, Rosaura Conceição Haddad, Silvana Rodrigues Domingues Diniz, responsáveis pelas UGs 110001, 110005, 110195, dando-se-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas nos itens 2.5, 3.3 e 4.3 (letras *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g*), de que não resultaram dano ao Erário;

1.7. julgar **regulares** as contas dos Srs. Mauro Augusto da Silva, Claudiomar Ribeiro da Silva, Alberto Jorge de Oliveira Silva, Marco Antônio de Oliveira Gomes e Mauro Sérgio Bogea Soares, e da Sra. Rosa Maria da Silva Carneiro, responsáveis pela UG 110001, dando-se quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão dos responsáveis;

1.8. **sobrestar** o julgamento das contas dos Srs. Hélio da Silva Madalena e Romeu Costa Ribeiro Bastos, com base no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução TCU nº 191/2006, até a apreciação conclusiva do TC nº 021.899/2006-8;

1.9. **sobrestar** o julgamento das contas do Srs. Luiz Gushiken e Expedito Carlos Barsotti, com base no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução TCU nº 191/2006, até a apreciação conclusiva dos TCs nºs 012.614/2005-2 e 022.381/2006-0;

1.10. **determinar** à Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR que:

1.10.1. exija das empresas de transporte de mudanças a inclusão do peso ou metragem cúbica nas notas fiscais ou faturas apresentadas como condição para o pagamento dos serviços prestados, de modo que a Administração possa controlar o limite máximo de bagagem disposto no art. 4º do Decreto n. 4.004/2001 (item 2.5);

1.10.2. providencie a inclusão do nome do Sr. Audir Beira Monteiro, CPF 578.704.111-91, no CADIN e em outros cadastros pertinentes da Administração Pública, observando-se a legislação que os rege, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da IN/TCU nº 56/07 (item 4.2);

1.11. **determinar** à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República que se manifeste acerca da implementação, por parte da SA/PR, das recomendações feitas nos subitens 5.1.1.1, 7.3.1.1, 7.3.2.1, 8.1.1.2, 8.1.1.3 e 8.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 9/2005;

1.12.**encaminhar à** SA/PR e à Ciset/PR cópia desta deliberação, acompanhada da instrução de fls. 397/402 do presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1632/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso II, do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-017.362/2005-6 (TOMADA DE CONTAS)
(c/1 volume e 3 anexos)
Apensos: TC-011.996/2004-1 (c/1 volume)
TC-020.732/2006-9
2. Classe de Assunto: IV
3. Natureza: Tomada de Contas
4. Entidade: Secretaria Executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e Programas Sociais da Caixa Econômica Federal.
5. Responsáveis: Laerte Dorneles Meliga (CPF 228.568.890-34), Márcio Oliveira Cavalcante (CPF 524.218.211-34), José Eduardo Nogueira Camargo Netto (CPF 041.010.708-57), Ermínia Terezinha Menon Maricato (CPF 114.158.518-91), Octavio Luiz Leite Bitencourt (CPF 151.358.701-30), Francisco Mitunori Kussaba (CPF 725.621.708-06), Lauzira Maria de Oliveira (CPF 322.526.411-34), Manoel Pereira Barros Neto (CPF 432.078.207-00), Wilson José da Silva (CPF 151.000.901-97), Wilson Felicissimo de Lima (CPF 461.731.291-91), Emy Karla Macedo Pereira (CPF 389.576.391-87), Francisco Garcia Oliveira e Silva (CPF 067.783.721-68), Carlos Ney Araújo Almeida (CPF 859.101.471-53), Antonio Clemente de Oliveira (CPF 113.195.931-00), Arlindo da Cruz Gomes Júnior (CPF 220.615.681-49), Eliana Rodrigues dos Santos Santana (CPF 423.211.741-53), Jorge Fontes Hereda (CPF 095.048.855-00), Kelson Vieira Senra (CPF 717.472.907-00), Astrogildo Machado Lima (CPF 065.897.310-04), José de Sousa Neto (CPF 046.136.511-15), Vicente Ferreira (CPF 059.573.621-15), Ivonete Bezerra dos Santos (CPF 313.670.891-15), Pedro Gregorio Ferreira Manso (CPF 310.249.201-00), Elacir Araújo de Carvalho (CPF 138.065.646-04), Antonio de Pádua dos Santos (CPF 240.045.453-15), Ines da Silva Magalhães (CPF 051.715.848-50), Alessandra Patrícia Rafael de Azevedo (CPF 690.677.401-87), Maria Lúcia Coelho Vanderley (CPF 295.108.641-53), Antonio Cesar Ramos dos Santos (CPF 069.226.355-15), Clovis Francisco do Nascimento Filho (CPF 356.453.777-53), Cezar Eduardo Scherer (CPF 632.244.887-00), Maria de Fátima Soares de Lima (CPF 280.663.834-87), Norma Lúcia de Carvalho (CPF 508.126.886-00), Alessandra Maria Paes Landim Pascoal (CPF 691.941.491-00), Maria Carmen Germano Braga (CPF 090.406.761-00), Marcos Helano Fernandes Montenegro (CPF 660.872.368-72), Jorge Eduardo Levi Mattoso (CPF 010.118.868-47), José Trindade Neto (CPF 144.470.701-97), Maurício Borges Guimarães (CPF 595.980.777-72), Marluce dos Santos Lima (CPF 284.974.221-04), Maria Goretti Cezar Azevedo (CPF 365.107.181-20), Maria da Conceição Menezes

Simões (CPF 043.138.602-15), Heloisa Barbosa Cabilo de Santana (CPF 144.884.261-15), Margarida Maria Ferreira de Barros (CPF 491.868.507-25) e outros.

6. Unidade Técnica: Secex-1

7. Advogado constituído nos autos: não há

8. com base no art. 16, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 e art. 207 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do senhor Astrogildo Machado Lima, CPF 065.897.310-04, Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004, e demais gestores lotados na mesma coordenação, citados nas fls. 81, 82 e 83 do vol. principal deste processo, dando-lhes quitação plena conforme preconizado no art. 17 da Lei n.º 8.443/92 e art. 207, parágrafo único do Regimento Interno do TCU;

9. com fulcro no art. 16, inciso II, e 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas da senhora Ermínia Terezinha Menon Maricado, CPF n.º 114.158.518-91, Secretária Executiva do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004, e demais gestores ligados à Secretaria Executiva, listados às fls. 6/12 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas:

9.1. na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, conforme relatado pelo Relatório de Auditoria n.º 161168 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.1.1. pendências quanto à adoção de providências relativas às recomendações formuladas nas fiscalizações de Contratos de Repasse por meio do Projeto Sorteio Público de Municípios (do 1º ao 6º sorteio);

9.1.2. pendências quanto à adoção de providências relativas às recomendações formuladas nas ações de controle, decorrentes de denúncia e/ou força tarefa;

9.1.3. fragilidades no acompanhamento e avaliação de programas geridos pelo MCidades;

9.2. na Secretaria Nacional de Habitação, segundo colocado no Relatório de Auditoria n.º 161168 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.2.1. fragilidades na sistemática de acompanhamento e avaliação dos recursos aplicados nos agentes financeiros do sistema financeiro da habitação no âmbito do programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

9.2.2. descumprimento do prazo para elaboração de concurso público para pessoal classificado como permanentes no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional;

9.2.3. contratação de consultores para a realização de atividades próprias do Ministério;

9.2.4. fragilidades na elaboração do termo de referência para contratação da consultoria e direcionamento na condução do certame licitatório [Carta-Convite Técnica e Preço n.º 40-931/2003];

9.3. na gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, segundo colocado pelo Relatório de Auditoria n.º 162071 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.3.1. ausência de avaliação do impacto sócio-econômico e de indicadores de gestão das operações do fundo no processo de prestação de contas do FGTS, exercício de 2004;

9.3.2. atraso ou não entrega de relatórios de competência do MCidades solicitados pelo Conselho Curador para subsidiar as reuniões do Gestor da Aplicação e do Conselho Curador do FGTS;

9.3.3. não inclusão de indicadores sociais nas peças orçamentárias anuais do FGTS, conforme apontado no item 4.2.1.9 do RAI/2003 n.º 140805;

9.3.4. ausência de avaliação bimestral do desempenho das contratações nas unidades federadas, a serem realizadas pelas Secretarias Finalísticas do Mcidades – Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento Ambiental e de Transporte e da Mobilidade Urbana – responsáveis pelos programas;

9.3.5. falta de acompanhamento efetivo do desenvolvimento e da aplicação da metodologia de avaliação dos programas do FGTS pelo gestor da aplicação;

10.3.6. 46,72% das obras contratadas no período de 1995 a 2004, excluindo-se as concluídas, encontram-se na situação de atrasadas (22,36%), não iniciadas (21,99%) ou paralisadas (2,36%);

9.4. na gestão do Segundo Projeto de Modernização do Setor Saneamento, de acordo com o Relatório n.º 160209 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.4.1. não adoção das normas e procedimentos de arquivamento de processos administrativos por acúmulo de atribuições dos profissionais responsáveis por esse controle [Gerência Administrativa e Financeira];

9.4.2. inexistência de controles que identifiquem os valores alocados (total e no exercício) a cada integrante do setor de saneamento beneficiado com ações do projeto;

9.4.3. indicadores de avaliação de desempenho e resultado insatisfatórios;

9.4.4. execução dos gastos do Acordo de Empréstimo Bird 4292 – PMSS em 3 unidades gestoras do Siafi, em desacordo com o Decreto n.º 4.992/20

9.4.5. erro na taxa de câmbio em comprovação de gastos;

9.4.6. reembolso de conta especial sem efetiva comprovação de despesas;

9.4.7. desorganização quanto ao acompanhamento contábil das liberações de contrapartida;

9.4.8. erro de apropriação em registro no Siafi, porém sem conseqüências financeiras;

9.4.9. pagamento dos serviços da dívida do Acordo de Empréstimo (amortização e encargos financeiros) em desequilíbrio com a relação de custo x benefício;

9.4.10. não foi formada comissão de inventariança e nem realizado o inventário físico-financeiro dos bens patrimoniais da UGP/PMSS;

9.4.11. pagamentos acumulados a serviço de consultoria em atraso;

9.4.12. falta de datas nas assinaturas de quem autoriza a Solicitação de Passagens e Diárias – SPD e não observância do período de 10 dias de antecedência da requisição de passagens;

9.4.13. falta de planejamento da necessidade de aquisição de passagens aéreas;

9.4.14. assinatura de contratos e de termos aditivos com datas retroativas.

9.5. na gestão do Programa Habitar Brasil/BID, de acordo com o Relatório de Auditoria n.º 160207 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.5.1. recomendações constantes em relatórios desta CGU referentes aos exercícios de 2002 e 2003 não atendidas ou atendidas com restrições;

9.5.2. fragilidades nos controles internos da Unidade Executora Municipal da Prefeitura de Rio Branco/AC (Contratos de Repasse n.º 0105455-16 e 0137947-20);

9.5.3. capacitação de um número menor de técnicos da Unidade Executora Municipal no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0096096-56 – Prefeitura de São José do Campo/SP;

9.5.4. atendimento parcial dos itens constantes nos termos de referência para desenvolvimento de sistemas no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0128980-66 – Prefeitura de Salvador/BA;

9.5.5. atraso no cumprimento das metas previstas no subprograma desenvolvimento institucional – DI, do município de São José dos Campos (Contrato de Repasse n.º 128.888-23/01).

9.5.6. risco de não aproveitamento de produtos já contratados e pagos no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-8 (Prefeitura Municipal de São José/SC);

9.5.7. sobrepreço no montante de R$ 538.147,45 (valor potencial) referente à execução das obras de drenagem no município de Aracaju/SE (Contrato n.º 71/2002, executado dentro dos Contratos de Repasse n.os 0128876-81 e 0126284-82);

9.5.8 atraso no cronograma de execução do Contrato de Repasse n.º 127313-50 (Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS);

9.5.9. abandono do Centro de Negócios e da horta hidropônica e deficiência na limpeza urbana do conjunto Denisson Menezes na Prefeitura Municipal de Maceió/AL (Contratos de Repasse n.os 0124315-79 e 0128492-46);

9.5.10. lavanderia comunitária em estado precário e sem atendimento de sua finalidade, bem como fixação de placa de venda de imóvel do conjunto habitacional no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0096089-06, 0140384-82 e 0105452-84 – Prefeitura Municipal de Recife/PE;

9.5.11. serviços executados em desacordo com as especificações previstas – Contratos de Repasse n.os 0127313-50 e 0122754-86 – Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS;

9.5.12. falhas na elaboração e na aprovação do plano de trabalho – Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001 – Prefeitura Municipal de Aracaju/SE;

9.5.13. falhas na execução das obras de infra-estrutura urbana e reassentamentos subnormais no bairro Coroa do Meio, Município de Aracaju/SE, com prejuízo ao erário do valor de R$ 121.355,29 – Contrato de Repasse n.º 0126284-82;

9.5.14. sistema de cadastro de invasões e de processos de regularização fundiária implantado e sem operacionalização – Contrato de Repasse n.º 0128908-66 – Prefeitura Municipal de Salvador/BA;

9.5.15. ausência de processos de monitoramento por parte da Unidade Executora Municipal;

9.5.16. inconsistências em boletim de medição, verificadas nos Contratos de Repasse n.º 0096099-10 e 0105399-28 – Prefeitura Municipal de Vitória/ES;

9.5.17. aumento do grau de contaminação das águas da Maré do Apicum por substâncias físico-químicas e patológicas na região de mangue localizada no Bairro Coroa do Meio, no município de Aracaju/SE (Contrato de Repasse n.º 0126284-82);

9.5.18. incompatibilidades entre a previsão orçamentária e a execução (Contratos de Repasse n.º 0111952-57/01, 96096-56/00 e 128888-23/01);

9.5.19. divergências entre valores apresentados nas demonstrações financeiras básicas do Habitar Brasil BID;

9.5.20. notas explicativas às demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas do BID;

9.5.21. demonstrativo das informações financeiras complementares complementares em descordo com o previsto na AF-300, cláusula 6.02;

9.5.22. procedimento diferenciado na conversão da taxa de câmbio para o mesmo pagamento;

9.5.23. utilização de índice de reajuste de preços em desacordo com a cláusula 6ª do Contrato de Execução 071/2002, no âmbito dos Contratos de Repasse n.ºs 0128876-81 e 0126284-82, da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE;

9.5.24. inconsistências na descrição dos bens da unidade e divergências entre as aquisições e os registros no relatório de inventário na Unidade Executora Municipal da Prefeitura de Rio Branco/AC (Contratos de Repasse n.º 0105455-16 e 0137947-20);

9.5.25. ausência dos termos de responsabilidade pela guarda e uso dos bens na Unidade Executora Municipal da Prefeitura de São José dos Campos/SP (Contratos de Repasse n.º 0096096-56 e 0128888-23);

9.5.26. ausência de inventário e termos de responsabilidade na Unidade Executora Municipal da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.27. atesto na fatura sem a efetiva entrega de produto de informática adquirido – Contrato de Repasse n.º 128492-96, Prefeitura Municipal de Maceió/AL;

9.5.28. equipamentos não localizados e rede de informática não disponível aos servidores na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contrato de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.29. existência de equipamentos de informática sem utilização por falta de rede on line, demonstrando erro de planejamento na Prefeitura de São José dos Campos/SP (Contrato de Repasse n.º 0128888-23);

9.5.30. alteração do edital sem nova publicidade e sem reabertura do prazo para apresentação das propostas na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 0000338-86 e 0000337-61);

9.5.31. especificação de marca no processo de aquisição de microcomputadores, Prefeitura Municipal de São José/SC (Contratos de Repasse n.ºs 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.32. ausência de certidões negativas de débitos e tributos federais, dívida ativa da União, INSS e FGTS em licitações realizadas pela Prefeitura de Salvador/BA (Contrato de Repasse n.º 0128908-66/2001);

9.5.33. ausência de placa de identificação no local de obra realizada pela Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.34. ausência de Livro Diário de Ocorrências na obra realizada por meio do Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.35. aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação, ocasionando fracionamento de despesa na Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, no âmbito dos Contratos de Repasse n.ºs 0127313-50, 0122754-86;

9.5.36. morosidade para contratação de empresa de consultoria para desenvolvimento das ações de participação comunitária pela Prefeitura de Fortaleza (Contrato de Repasse n.º 0137439-73);

9.5.37. contratação indevida de serviços de consultoria por inexigibilidade de licitação pela Prefeitura Municipal de Aracaju/SE (Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001);

9.5.38. cláusula de não reajustamento incluída nos Contratos 251/03 e 216/03, cujas durações são superiores a um ano, em desacordo com a Lei n.º 8.666/93;

9.5.39. licitação de obra com valor superior ao estimado no plano de trabalho, ocasionando aumento do valor contratual sem a formalização de termo aditivo pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (Contrato de Repasse n.º 0137439-73);

9.5.40. restrição à competitividade em razão da não previsão no edital da Concorrência n.º 04/2002 da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE do parcelamento do objeto em lotes (Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001);

9.5.41. processo licitatório com irregularidades e impropriedades formais como não desclassificação das duas únicas empresas participantes do certame as quais apresentaram preços acima do valor básico definido pela Administração, falta do projeto básico e das planilhas orçamentárias no processo de licitação, ausência de pareceres técnicos ou jurídicos sobre a licitação, falta das certidões negativas do FGTS e INSS nos processos de pagamento;

9.5.42. realização de convites com menos de três propostas válidas e sem justificativas pela Prefeitura Municipal de São José/SC (Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.43. ausência de plano de trabalho atualizado na Prefeitura de São José/SC (Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.44. taxa de benefícios e despesas indiretas (BDI) acima do praticado no mercado no Contrato n.º 71/2002 da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE (Contratos de Repasse n.os 0128876-81 e 0126284-82);

9.5.45. aquisição de equipamentos de informática para o programa HBB em conjunto com outros equipamentos, contrariando as normas e orientações do programa pela Prefeitura Municipal de Natal/RN (Contrato de Repasse 0138831-52);

9.5.46 existência de pessoas trabalhando para a empresa contratada sem existência de equipamento de proteção individual adequado no Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.os 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.47 existência de trabalhadores subcontratados na obra sem autorização da contratante no Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.os 000.338-86 e 000.337-61).

10. baseado no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas do Senhor Laerte Dorneles Meliga, CPF 228.568.890-34, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004 e do senhor Wilson José da Silva, CPF 151.000.901-97, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades de 1.1.2004 a 30.12.2004 e demais gestores ligados à citada coordenação, listados da fl. 78 à fl. 80 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas citadas no Relatório de Auditoria n.º 161172 da Secretaria Federal de Controle Interno:

10.1. da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades:

10.1.1. falta de estrutura específica para análise de prestação de contas de convênios e de pagamentos relativos a contratos e outras despesas;

10.1.2. contratos e convênios firmados pelo Ministério das Cidades não inscritos no Siasg;

10.1.3. elevado percentual de aquisição de bilhetes de passagens aéreas com preços superiores aos mais vantajosos ofertados ao órgão;

10.1.4. fracionamento de despesas nas contratações de serviços gráficos e afins;

10.1.5. solicitação de contratação de serviços gráficos com encaminhamento das propostas dos licitantes pela área requisitante, em desatendimento, entre outras situações, às normas de segregação de funções;

10.1.6. utilização irregular de veículos executivos locados;

10.1.7. elevado número de convênios na situação de “a comprovar” e “a aprovar “ com prazos expirados;

10.2. da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades:

10.2.1. pagamentos de passagens aéreas com dispensa de diárias para a cidade de origem à servidores e colaboradores eventuais, abrangendo finais de semana, indicando interesse particular do beneficiado;

11. com fulcro no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas do senhor Jorge Eduardo Levi Matoso, CPF 010.118.868-47, Presidente da Caixa Econômica Federal no período de 1.1.2004 a 31.12.2004 e demais gestores ligados à Caixa, listados às fls. 147 e 148 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas relatadas no Relatório de Auditoria n.º 160210 da Secretaria Federal de Controle Interno:

11.1. falta de atendimento ou atendimento parcial às determinações do TCU (Acórdão 423/2004 – Plenário, Acórdão 977/2004 – Plenário e Acórdão 1132/2004 – Plenário);

11.2. falha no acompanhamento do trabalho de auditoria das regionais de Goiás e Sala de Auditoria/BR;

11.3. inconsistências em 290 registros do Siafi quanto aos saldos contábeis de controle dos contratos de repasse;

11.4. aprovação de projetos incompleto e deficientes;

11.5. fragilidades no cumprimento do Contrato n.º 003/98, no que se refere ao acompanhamento das obras e serviços pela Caixa;

11.6. inexistência de indicadores que mensurem a qualidade técnica do serviços prestado pela Caixa;

12. sob os auspícios do art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208, § 2º do Regimento Interno do TCU, determine ao Ministério das Cidades que:

12.1. somente autorize a utilização de passagens aéreas pelos seus funcionários nas datas dos eventos devidamente comprovados, permitindo somente que a ida e a volta se dêem um dia antes e um dia depois da data marcada. A permanência do servidor em final de semana somente pode ocorrer por relevante motivo de interesse público, devidamente justificado, como colocado pela jurisprudência do TCU, Acórdão n.º 42, Ata 2/2005 – Plenário e Acórdão n.º 550, Ata 15/2004 – Plenário, evitando-se a repetição das falhas verificadas pela CGU nas contas de 2004 da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades (do item 5.5 ao item 5.5.9 da instrução);

12.2. envie, nas próximas prestações de contas, informações sobre a localização e demais providências tomadas acerca dos processos dos convênios 316976, 383663, 462148, 465721, 472547, que se encontravam desaparecidos em 2004, segundo informações do relatório de auditoria de gestão da CGU do exercício de 2004 e 2005 (do item 5.6 ao item 5.6.4 da instrução);

12.3. somente firme convênios depois que as convenentes atenderem a todos os requisitos inscritos no art. 2º, § 1º da Instrução Normativa STN n.º 1/97 e no art. 6º, inciso IX, alíneas “a” a “f” da Lei n.º 8.666/93, nos moldes Decisão n.º 349, Ata 43/2001 – 1ª Câmara (do item 5.9 ao item 5.9.16 da instrução);

12.4. realize, por intermédio das secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade Urbana, bimestralmente, as avaliações de desempenho das contratações nas unidades da federação, conforme dispõe a Instrução Normativa n.º 7/2003 do MCidades (do item 5.13 ao item 5.13.4 da instrução);

12.5. instrua os processos administrativos internos de acordo com as normas em vigor, especialmente o art. 22, § 4º da Lei n.º 9.784/99, para que não se repitam as ocorrências verificadas pela CGU na auditoria de gestão referente ao exercício de 2004 do PMSS – II (do item 5.15 ao item 5.15.3 da instrução);

12.6. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, um estudo conclusivo sobre o custo-benefício do Acordo de Empréstimo Bird n.º 4292 – BR, explicitando a posição do Ministério e as medidas a serem adotadas, se for o caso, tendo em vista os valores elevados das amortizações, superiores aos saques efetivados nos exercícios de 2003 e 2004, citados pela CGU no relatório de auditoria de gestão do exercício de 2004 do PMSS II (do item 5.19 ao item 5.19.3 da instrução);

12.7. observe a antecedência mínima de 10 dias para a aquisição de passagens aéreas, com vistas a obter o desconto mais favorável ao órgão, somente autorizando viagens em período inferior ao acima previsto em casos estritamente urgentes e de interesse do órgão, de modo que não se repitam as falhas citadas no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício de 2004 e 2003 da UGP/PMSS (do item 5.21 ao item 5.21.2 da instrução);

12.8. providencie a realização dos processos licitatórios e renovações contratuais com a devida antecedência, de modo que não ocorram interrupções nos serviços, necessidade de contratos emergenciais ou contratos com datas retroativas, de modo que se evitem novas falhas como as verificadas nos contratos de passagens aéreas em 2004 da UGP/PMSS II (do item 5.22 ao item 5.22.7 da instrução);

12.9. agilize a licitação do módulo de acompanhamento físico do Habitar Brasil/BID, informando nas próximas contas da situação da implantação do sistema (do item 5.23 ao item 5.23.4 da instrução);

12.10. exija das Unidades Gestoras Municipais o arquivamento dos documentos oriundos dos acompanhamentos dos Programas Sociais na própria Unidade Executora Municipal, especialmente as notas fiscais, notas de empenho, de liquidação e de pagamento de despesas, processos licitatórios e outros referentes á execução financeira do projeto, de modo que não se repitam as ocorrências verificadas nos contratos de repasse n.os 0105455-16 e 0137947-20 – Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.11. cobre das Unidades Gestoras Municipais a formalização dos processos de pagamento oriundos do acompanhamento dos programas sociais, identificando cada processo por meio de número protocolar e numeração das páginas pertencentes a ele, evitando a permanência de papéis soltos nas pastas, de modo a se evitar a repetição das falhas vistas na Unidade Executora Municipal responsável pelo acompanhamento dos contratos de repasse n.os 0105455-16 e 0137947-20 – Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.12. recomende às Unidades Gestoras Municipais que estudem a possibilidade de adquirir ou desenvolver um sistema informatizado específico para gerenciar as informações do acompanhamento da execução física, financeira e orçamentária dos programas sociais, de forma a garantir a efetiva segurança dos dados (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.13. observe as disposições constantes da decisão normativa anualmente expedida por este Tribunal acerca do conteúdo obrigatório das tomadas de contas, nos termos previstos nos arts. 4º e 14, § 1º da IN/TCU 47/2004, alertando que a apresentação das contas de forma incompleta, sem observância de todas as exigências, enseja a sua devolução e conseqüente responsabilização dos gestores responsáveis, conforme art. 11. da mesma IN.

13. com fulcro no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208, § 2º do Regimento Interno do TCU, determine à Caixa Econômica Federal que:

13.1. envie, nas próximas contas, informações sobre a reestruturação da Gidur/Redur, com dados sobre o redimensionamento da área e qualificação dos técnicos, de forma que possamos confrontar tais informações com os dados enviados pela CGU sobre as fiscalizações efetuadas nos sorteios de municípios (do item 5.10 ao item 5.10.5 da instrução);

13.2. cadastre, no rol de responsáveis, todos os seus superintendentes, diretores e gestores de nível equivalente, responsáveis pelas áreas que participam da gestão das operações do contratos de repasse executados pela UG 175004 (do item 5.31 ao item 5.31.4 da instrução);

14. recomende ao Ministério das Cidades, especialmente a Unidade Gestora do Programa Modernização do Setor Saneamento, que:

14.1. passe a identificar os recursos alocados por agente do setor beneficiado, visando proporcionar a avaliação dos gastos do programa, bem como possibilitar a análise do custo x benefício x resultados alcançados (do item 5.16 ao item 5.16.3 da instrução);

14.2. defina indicadores de avaliação de desempenho onde possa ser possível avaliar a efetividade dos recursos aplicados pelo programa em seus beneficiários (do item 5.17 ao item 5.17.5 da instrução);

14.3. busque uma posição oficial do Banco Mundial sobre a utilização do pagamento do pessoal terceirizado como contrapartida do financiamento (do item 5.18 ao item 5.18.5 da instrução);

14.4. cobre dos consultores o atendimento das cláusulas contratuais, adotando as providências necessárias para inibir o recebimento e pagamento de produtos não entregues no prazo previsto (do item 5.20 ao item 5.20.2 da instrução);

14.5. em conjunto com o PNUD, adote procedimentos para criar mecanismos que possibilitem o acompanhamento e controle dos pagamentos consolidados efetuados a cada pessoa física e jurídica contratada (itens 5.33 e 5.33.1 da instrução);

15. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, no âmbito de suas atribuições que, na análise e fiscalização do Contrato de Repasse nº 0126284-82/2001, firmado com o Município de Aracaju, observem, se já o fizeram, as recomendações constantes dos itens 5.2.2.1., 5.3.1.5., 5.3.1.4., 5.3.2.1., 7.1.2.2., 7.1.4.1. e 9.2.2.1. do Relatório de Auditoria nº 160207 elaborado pela CGU, no Programa Habitar/BID, relativo ao exercício de 2004, alertando que a ausência de providências poderá ensejar a instauração de tomada de contas especial com responsabilidade solidária dos gestores omissos, conforme art. 8º da Lei nº 8.443/2001, e informar, na próxima tomada de contas, as providências adotadas:

15.1. não utilização, pela Prefeitura de São José/SC, do Projeto de Lei do Plano Diretor do Município, Código de Obras, Código do Meio Ambiente, Metodologia de Hierarquização de Assentamentos Subnormais e Programa de Controle e Contenção de Invasões, elaborados dentro dos Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-8 (do item 5.25 ao item 5.25.5 desta instrução);

15.2. não implementação, pela Prefeitura de Salvador, dos itens exigidos pelos Termos de Referência n.º 16 e 18, elaborados dentro do Contrato de Repasse n.º 0128980-66 (do item 5.24 ao item 5.24.5 da instrução);

15.3. não funcionamento da rede de informática e desaparecimento dos bens adquiridos com recursos do Habitar Brasil/BID, no âmbito da Prefeitura de Boa Vista/RR, os quais se relacionam com os Contratos de Repasse n.os 0000.338-86 e 0000.337-61 (do item 5.28 ao item 5.28.2 desta instrução);

16. Determinar à ADCON que, em conjunto com a 6ª Secex, avalie a possibilidade de rever a forma atual de apresentação das contas, com o objetivo de se obter uma melhor visualização dos resultados alcançados durante a gestão, com maior enfoque nas áreas finalísticas (itens 3.1 a 3.1.3 e 4.1.1 do relatório).

ACÓRDÃO Nº 1633/2008 - TCU - Plenário

Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-019.351/2006-0 (TOMADA DE CONTAS)

1.1. Classe de Assunto: II

1.2. Entidade: Agência Brasileira de Inteligência - Abin

1.3. Responsáveis: Mauro Marcelo de Lima e Silva (CPF 005.991.038-09), José Milton Campana (CPF 556.394.028-49), Márcio Paulo Buzanelli (CPF 547.760.078-00), Antônio Augusto Muniz de Carvalho (CPF 325.905.046-91), Hélcio Roberto Costa Coutinho (CPF 044.848.007-72), Josué Souza Bezerra (CPF 334.535.191-91), Silvia Regina Vianna (CPF 658.582.711-20), Márcia Coelho (CPF 153.667.821-04), Luis Carlos Machado Magalhães (CPF 467.493.817-15), Otavio Carlos Cunha da Silva (CPF 145.489.171-87), Dimas de Queiroz Lima Filho (CPF 186.285.321-53), José Roberto Menezes Monteiro (CPF 115.896.981-34), Rosaura Conceição Haddad (185.659.051-87), João Bosco Garcia (CPF 146.818.701-53), Reginaldo Alves Ramos (113.342.231-49), Niso de Souza Soares (CPF 239.621.941-34), Manoel Rodrigues de Sousa (CPF 183.538.191-04), Fátima Aparecida Franca Queiroz (CPF 258.617.511-53), Otavio Carlos Cunha da Silva (CPF 145.489.171-87) e José Athos Irigaray dos Santos (CPF 170.699.550-49).

1.4. Unidade Técnica: Secex-6

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. sobrestar o julgamento das contas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho (CPF 325.905.046-91), nos termos previstos nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/92, c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, até que este Tribunal se pronuncie conclusivamente sobre o TC 005.487/2006-6 (subitem 4.4);

1.7. julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Mauro Marcelo Lima e Silva (CPF 005.991.038-09); José Milton Campana (CPF 556.394.028-49); Márcio Paulo Buzanelli (CPF 547.760.078-00); Hélcio Roberto Costa Coutinho (CPF 044.848.007-72), e demais arrolados às fls. 41/46, com fulcro nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, e 18 da Lei 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução/TCU 191/2006, dando-se-lhes quitação, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas nos itens 6.12; 6.20, letras ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’; 6.24.1, letras ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’; e 6.25, de que não resultaram dano ao erário;

1.8. determinar à Agência Brasileira de Inteligência – Abin que:

1.8.1. abstenha-se de efetuar pagamentos de adicionais de periculosidade e insalubridade a servidores do órgão com base em laudo pericial vencido (Laudo Pericial 64-DRT/DF/2003) - subitem 4.1;

1.8.2. faça constar dos Relatórios de Gestão alusivos a futuras contas, os elementos relativos às decisões normativas anuais que disciplinam a constituição dos processos de prestação de contas, a exemplo da DN/TCU 85/2007 (subitem 6.14);

1.8.3. anexe, nos processos de diárias, como boa praxe administrativa e para reforçar a evidência do cumprimento do disposto no art. 1º do Decreto 5.992/2006, todas as informações necessárias à perfeita descrição das viagens, incluindo os dados relativos à justificativa dos deslocamentos e às datas, os locais

e os horários dos compromissos assumidos, assim como quaisquer documentos que possam vir a comprovar o deslocamento do servidor, tais como: convites, programações, certificados ou *folders* (subitem 6.24.6, letra ‘a’);

1.8.4. requisite viagens com antecedência mínima de 10 dias, conforme o disposto no art. 2º, inciso I, da Portaria/MP 98, de 16/07/2003 (subitem 6.24.6, letra ‘b’);

1.8.5. condicione a concessão de diárias quando a saída ou o retorno se der no final de semana ou feriado, ou quando o deslocamento incluir esse período, à comprovação da justificativa prevista no art. 5º, § 2º, do Decreto 5.992, de 19/12/2006 (subitem 6.24.6, letra ‘c’);

1.8.6. restrinja o pagamento de diárias posteriormente ao deslocamento do servidor às hipóteses citadas no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 5.992/2006 (subitem 6.24.6, letra ‘d’);

1.8.7. observe as disposições constantes da Orientação Normativa SRH/MP 1/2005, em especial o contido nos artigos 12 e 14, quanto à necessidade de comprovação do efetivo deslocamento dos servidores e de seus dependentes, anexando aos autos toda a documentação comprobatória das despesas realizadas, inclusive no caso de despesas com transporte de mobiliário (subitem 6.25.4);

1.9. determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que:

1.9.1. informe, no relatório de auditoria das próximas contas, sobre:

1.9.1.1. o efetivo cumprimento, pela Abin, do disposto no item 5.3 do Acórdão TCU 137/2007 – Segunda Câmara, Ata 05/2007, Sessão de 27/02/2007 (subitem 4.1);

1.9.1.2. o andamento do processo de elaboração da nova instrução normativa em substituição à IN Abin 003/2004 (subitem 6.22.3);

1.9.2. manifeste-**se** acerca da regularização, por parte da Abin, das impropriedades apontadas nos itens 5.1.1.1, 8.1.1.2, 8.1.1.4 e 8.1.2.1 do Relatório de Auditoria 19/2006 (subitem 6.20.1);

1.10. alertar os responsáveis pela Abin de que o Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinações efetuadas em processo de tomada ou prestação de contas, nos termos do § 1º, art. 16, da Lei nº 8.443/92, ou mesmo aplicar, também em razão de reincidência no descumprimento de deliberação desta Corte, a multa prevista no inciso VII do art. 58 do mencionado diploma legal (subitem 6.15);

1.11. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório de fls. 159/173 do presente processo, aos responsáveis pela Abin;

1.12. anexar cópia do relatório de fls. 159/173 do presente processo, aos autos da tomada de contas da Abin referente a 2007, de modo a subsidiar futura diligência para fins de avaliação da regularização das fragilidades encontradas no Sistema de Apoio a Recursos Humanos e Administração – SARHA (subitem 6.23.12).

ACÓRDÃO Nº 1634/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 1.155/2008-Plenário, prolatado na Sessão de 18/06/2008, Ata nº 23, relativamente ao item 9.3 da deliberação, **onde se lê**: "Condenar, solidariamente, os Srs. Geraldo Lessa Santos e Marcos Santa Rita de Melo e a empresa Antonio Francisco Barbosa Filho - ME (CNPJ 10.798.602/0001-19),”, **leia-se:** “Condenar, solidariamente, os Srs. Geraldo Lessa Santos e Marcos Santa Rita de Melo e a empresa Antonio Francisco Barbosa Filho - ME (CNPJ 10.798.692/0001-19)”, mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado.

1. Processo TC-020.498/2005-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
(c/2 volumes e 1 anexo c/5 volumes)
Classe de Assunto: IV
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Fundação Teotônio Vilela/AL
Responsáveis: Fundação Teotônio Vilela/AL (CNPJ 08.629.677/0001-03), Geraldo Lessa Santos (CPF 550.807.747-20) e Marcos Santa Rita de Melo (CPF 124.097.824-34)
Unidade Técnica: Secex-AL

Advogado constituído nos autos: Cristina Pinheiro Machado Dantas (OAB/AL 5.765), Tereza Cristina Nascimento de Lemos (OAB/AL 7.632) e João Luís Lôbo Silva (OAB/AL 5.032)

ACÓRDÃO Nº 1635/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com o acréscimo proposto pelo Ministério Público, em:

1. Processo TC-020.538/2005-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
(c/ 5 volumes)
1.1. Classe de Assunto: IV
1.2. Entidade: Casa da Moeda do Brasil - MF (34.164.319/0005-06)
1.3. Responsáveis: Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda. (CNPJ 42.596.973/0001-84), Manoel Severino dos Santos (CPF 597.954.337-98), Álvaro de Oliveira Soares (CPF 298.606.877-49), Vanderlei Bastos (CPF 753.661.427-68) e Fernando Malburg da Silveira (CPF 045.151.457-20)
1.4. Unidade Técnica: 2ª Secex
1.5. Advogado constituído nos autos: Gustavo Rodrigues Martins (OAB/DF 6.854/E)

1.6. julgar regulares as contas da Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda., com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação plena;
1.7. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Manoel Severino dos Santos, Álvaro de Oliveira Soares, Vanderlei Bastos e Fernando Malburg da Silveira, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, dando-lhes quitação;
1.8. determinar aos responsáveis pelo órgão que firme o respectivo termo aditivo aos contratos assinados com a Sicpa Brasil Ltda., quando houver necessidade de fornecimento de matéria-prima em quantidade superior à estimada inicialmente, conforme determina o § 8º do art. 65 da Lei 8.666/93;
1.9. determinar à Casa da Moeda do Brasil que informe nas próximas contas o resultado do trabalho do grupo técnico instituído para montagem de uma matriz de custos que especifique adequadamente os itens envolvidos no processo, quando concluído o serviço;
1.10. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno para que faça o acompanhamento do cumprimento desta decisão e informe ao Tribunal, nas próximas contas, as providências adotadas;
1.11. remeter cópia deste Acórdão aos responsáveis, à Casa da Moeda do Brasil, à Procuradoria-Geral da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Presidente do Senado Federal; e
1.12. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1636/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 e 250 do Regimento Interno e o art. 7º, § 1º, da IN/TCU nº 50, de 01/11/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado:

1. Processo TC-012.214/2008-5 (ACOMPANHAMENTO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União
1.3. Entidade: Serviço Florestal Brasileiro - MMA
1.4. Unidade Técnica: 4ª Secex
1.5. Advogado Constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1637/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 caput e

parágrafo único do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.732/2005-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
(c/1 volume, 15 anexos c/24 volumes)
2. Classe de Assunto: V
3. Natureza: Relatório de Auditoria
4. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU
5. Responsável: Luiz Antonio Cosenza (CPF 314.722.227-68)
6. Unidade Técnica: 5ª Secex
7. Advogado constituído nos autos: não há

Luiz Antonio Cosenza (CPF 314.722.227-68)

Valor original do débito: R$ 2.000,00	Data de origem do débito: 23/04/2008
Valor Recolhido: R$ 2.000,00	Data do recolhimento: 27/05/2008

ACÓRDÃO Nº 1638/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada, concedendo mais 60 (sessenta) dias, contados a partir do vencimento do prazo concedido anteriormente, à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca – PR para cumprimento do subitem 9.6 do Acórdão 489/2008-Plenário:

1. Processo TC-017.237/2006-6 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Classe de Assunto: V
1.2. Entidade: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1.3. Interessada: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1.4. Unidade Técnica: SEPROG
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1639/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246, 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos pelo Diretor da Unidade Técnica, em :

1. Processo TC-022.564/2007-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
2. Classe de Assunto: V
3. Natureza: Relatório de Auditoria
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
5. Unidade Técnica: Secex-4
6. Advogado: não há
7. converter a presente auditoria de natureza operacional em levantamento;
8. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama que:
8.1. avalie a criação de programas permanentes de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento para os servidores pertencentes aos quadros da Diretoria de Licenciamento Ambiental;
8.2. estude como armazenar os dados relativos aos estudos ambientais apresentados, além das análises, pareceres e notas técnicas elaboradas pelos seus servidores, visando ao reaproveitamento e compartilhamento dessas informações;
8.3. proceda ao levantamento das atividades passíveis de merecerem uma normatização específica para o licenciamento ambiental, aperfeiçoando o processo de elaboração de termos de referência para

aquelas atividades que demandam procedimentos diferenciados e sistematizando procedimentos internos para o licenciamento das principais atividades conforme sua tipologia;

8.4. aprimore o processo de divulgação das audiências públicas, esclarecendo a população-alvo quanto às suas finalidades e à sua dinâmica, bem como disponibilizando as informações essenciais à audiência pública de forma clara e com maior antecedência;

8.5. avalie a sistematização das informações ambientais constantes do acervo de EIAs/RIMAs já apreciados, inclusive analisando a utilização de ferramentas de geoprocessamento e modelagem de informações (geodatabase);

8.6. considere o conjunto de medidas compensatórias numa dimensão regional, evitando a repetição de condicionantes como educação ambiental ou comunicação social numa mesma área geográfica;

8.7. estimule a contratação da supervisão ambiental em empreendimentos de grande porte;

8.8. amplie a publicidade das medidas mitigadoras e condicionantes do licenciamento;

9. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.1. estude a elaboração de guia para licenciamento ambiental, visando uniformizar os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, bem como delimitar os assuntos que devem ser tratados durante a concessão das licenças;

9.2. providencie a sistematização, aprimoramento e uniformização dos métodos de compartilhamento de dados técnicos relativos ao licenciamento ambiental, entre Ibama e Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente - OEMAs;

9.3. avalie o desenvolvimento de ações que contribuam para a capacitação dos servidores dos OEMAs em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental;

10. Recomendar ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama que:

10.1. avalie a normatização de procedimentos do licenciamento ambiental para atividades (tipologias) que demandam tratamento diferenciado, tais como portos, aeroportos e dutos, bem como do transporte interestadual de cargas perigosas;

10.2. discipline os casos nos quais é possível a reutilização parcial ou total de estudos e diagnósticos ambientais nos pedidos de licenciamento para o mesmo tipo de atividade localizado em uma mesma região, simplificando as exigências quando já existirem outros EIAs cujos elementos possam ser utilizados, total ou parcialmente, para empreendimentos subseqüentes com impactos sobre o mesmo ecossistema; ou, ainda, a elaboração de EIAs regionais e a consideração de estudos simplificados envolvendo os impactos locais de empreendimentos individuais;

10.3. juntamente com o Ibama, proceda à definição de quais os requisitos considerados essenciais para a concessão de cada uma das licenças ambientais, bem como aqueles que podem ser remetidos para fases posteriores; e

11. Arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1640/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Informação Ouvidoria nº 05560/2006 como Representação para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu encerramento e arquivamento, dando-se ciência desta deliberação à Ouvidoria do TCU:

1. Processo TC-000.925/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 2 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
1.3. Interessada: Ouvidoria do TCU
1.4. Unidade Técnica: Secex-PE
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1641/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-003.984/2008-9 (REPRESENTAÇÃO)
1. Classe de Assunto: VII
2. Natureza: Representação
3. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
4. Interessado: Antonio Canedo Neto - Procurador da República
5. Unidade Técnica: Secex-1
Advogado constituído nos autos: não há
3.1.determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, tanto nos termos da IN STN 01/97 como do art. 24, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.233, formalize convênio apenas quando estiver caracterizado o mútuo interesse, definindo, previamente, as contrapartidas das partes;
3.2.alertar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que a autorização conferida pelo art. 24, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 só autoriza convênios de cooperação técnico-científica para descentralização e fiscalização das outorgas e não para a contratação de serviços de consultoria, como é o caso do Convênio 001/ANTT/2005, firmado entre a ANTT e a Universidade Federal Fluminense;
3.3.dar ciência desta deliberação, bem como cópia da instrução de fls. 81/87 do presente processo, ao Sr. Procurador da República Antonio Canedo Neto; e
3.4.arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1642/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la improcedente e determinar seu arquivamento, sem prejuízo de que seja remetida ao representante cópia da instrução de fls. 7/9, e da presente deliberação:

1. Processo TC-006.582/2008-6 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO
1.3. Interessado: Ministério Público junto TCU
1.4. Unidade Técnica: SEFIP
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1643/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-007.885/2007-0 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 2 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Município de Santo Antônio do Tauá/PA
1.3. Interessados: Município de Santo Antônio do Tauá/PA e Ministério Público do Estado do Pará
1.4. Unidade Técnica: Secex/AL
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. com fulcro no art. 47 da Lei nº 8443/92, c/c art. 252 do Regimento Interno/TCU, converter estes autos em Tomada de Contas Especial;

1.7. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, solidariamente com a Srª Kewlly da Rocha Noronha, tesoureira municipal, e a empresa Proeza Construção Civil Ltda., na pessoa dos sócios, Srs. Reinaldo Alves de Oliveira Júnior e Glaucy Kelly Alves de Oliveira, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 672.726,00 (seiscentos e setenta e dois mil, setecentos e vinte e seis reais) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa para a emissão de 11 (onze) Ordens de Pagamento em favor de Proeza Construção Civil Ltda., pela liquidação e pagamento de serviços não efetivamente executados, conforme cópias de Notas Financeiras às fls. 31/42 do Anexo 4 (Achado de Auditoria nº 40.4):

Ocorrência	Data	Valor
Repasse Funasa – 2007OB902378	05/03/2007	360.000,00
Repasse Funasa – 2007OB905554	03/05/2007	312.726,00

Dispositivo legal infringido: Cláusula Quinta do instrumento contratual e letra “f”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005; letra “c”, inc. II da Lei nº 8666/93 c/c art. 62 da Lei nº 4320/64 e item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

1.8. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 450,17 (quatrocentos e cinqüenta reais e dezessete centavos) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa referentes ao saldo de aplicação de recursos financeiros (fls. 523 – Anexo 3) e débito de despesas bancárias em conta específica de convênio (fls. 520 – Anexo 3) – Achados de Auditoria nºs 40.7 e 40.8:

Ocorrência	Data	Valor
Saldo de aplicação em conta corrente – fls. 523	30/08/2007	440,17
Despesas bancárias debitadas em c/c – fls. 520	31/05/2007	10,00

Dispositivo legal infringido: Subcláusula Segunda da Cláusula Décima Quarta e alínea “d.2”, inc. II da Cláusula Décima Primeira, ambas da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005.

1.9. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, solidariamente com a Srª Kewlly da Rocha Noronha, tesoureira municipal, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 51.274,00 (cinqüenta e um mil, duzentos e setenta e quatro reais) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa para a emissão de 11 (onze) Ordens de Pagamento em favor de Proeza Construção Civil Ltda., pela liquidação e pagamento de serviços não efetivamente executados, conforme cópias de Notas Financeiras às fls. 31/42 do Anexo 4 (Achado de Auditoria nº 40.4):

Ocorrência	Valor (R$)	Data
Repasse Funasa – 2007OB905554	47.274,00	03/05/2007
Rendimentos sacados em c/c para pagamento a contratado – fls. 523	4.000,00	23/08/2007

Dispositivo legal infringido: Cláusula Quinta do instrumento contratual e letra “f”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005; letra “c”, inc. II da Lei nº 8666/93 c/c art. 62 da Lei nº 4320/64 e item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

1.10. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inc. IV, do Regimento Interno/TCU, autorizar a realização das audiências dos responsáveis abaixo para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para as irregularidades discriminadas:

1.10.1. Responsável: Raimundo Freire Noronha;

Irregularidade nº 1: planilhas de orçamento foram elaboradas pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo sem a composição de custos unitários (Achado de auditoria nº 40.1);

Dispositivo legal infringido: art. 47 da Lei nº 8666/93.

Irregularidade nº 2: escolha indevida de vencedora do certame (Achado de auditoria nº 40.2);
Dispositivo legal infringido: subitem 7.3.3 do Edital de Licitação Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 3: ausência de caução em garantia ao contrato firmado com a empresa vencedora do certame e contratada para executar o objeto da licitação (Achado de auditoria nº 40.3);
Dispositivo legal infringido: §§ 1º e 2º da Cláusula Décima Sexta do instrumento contratual e item 11.1 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 4: ausência de retenção de tributos federais e municipais quando dos pagamentos efetuados(Achado de auditoria nº 40.5);
Dispositivo legal infringido: art. 31 da Lei nº 8112/1991 c/c art. 9º da Lei nº 11.488/2007, Decreto nº 3048/1999 e OS DAF nº 209/1999, item 12.1 letra “c”; inc. III do art. 3º da LC nº 116/2003; letra “a” da Cláusula Quarta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 5: não comprovação do recolhimento dos encargos sociais incidentes sobre os salários pagos pela empresa contratada aos empregados lotados na obra do convênio (Achado de auditoria nº 40.10);
Dispositivo legal infringido: Item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006 – PMSAT;
Irregularidade nº 6: ausência de Portaria(s), ou documento equivalente, de nomeação do(s) fiscal(ais) da obra (Achado de auditoria nº 40.11)
Dispositivo legal infringido: § 4º da Cláusula Décima do instrumento contratual e alinea “f”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005;

Irregularidade nº 7: não execução do PESMS – Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (Achado de auditoria nº 40.12);
Dispositivo legal infringido: subitem 1.2 da Portaria Funasa nº 106 de 04/03/2004 (letra “n”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa nº 0674/2005);

Irregularidade nº 8: execução de Plano de Trabalho diverso daquele efetivamente aprovado pelo concedente (Achado de auditoria nº 40.13);
Dispositivo legal infringido: letra “a” da Cláusula décima Quinta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 9: inconsistências encontradas na Nota Fiscal nº 0187 emitida pela contratada, Proeza Construção Civil Ltda (Achado de auditoria nº 40.6);
Dispositivo legal infringido: art. 36 do Decreto 93872/1986 c/c art. 62 da Lei nº 4320/1964.

Irregularidade nº 10: antecipação de pagamento por serviços contratados (Achado de auditoria nº 40.9);
Dispositivo legal infringido: letra “c” do inc. II do art. 65 da Lei nº 8666/93

1.10.2. Responsáveis: Harlem Reis dos Santos, Andrelina Silva da Cruz e Luís Sérgio Lima Paranhos

Irregularidade nº 1: planilhas de orçamento foram elaboradas pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo sem a composição de custos unitários (Achado de auditoria nº 40.1);
Dispositivo legal infringido: art. 47 da Lei nº 8666/93.

Irregularidade nº 2: escolha indevida de vencedora do certame (Achado de auditoria nº 40.2);
Dispositivo legal infringido: subitem 7.3.3 do Edital de Licitação Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 3: ausência de caução em garantia ao contrato firmado com a empresa vencedora do certame e contratada para executar o objeto da licitação (Achado de auditoria nº 40.3);
Dispositivo legal infringido: §§ 1º e 2º da Cláusula Décima Sexta do instrumento contratual e item 11.1 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006 - PMSAT.

1.10.3. Responsável: Kewlly da Rocha Noronha

Irregularidade nº 1: ausência de retenção de tributos federais e municipais quando dos pagamentos efetuados (Achado de auditoria nº 40.5);

Dispositivo legal infringido: art. 31 da Lei nº 8112/1991 c/c art. 9º da Lei nº 11.488/2007, Decreto nº 3048/1999 e OS DAF nº 209/1999, item 12.1 letra "c"; inc. III do art. 3º da LC nº 116/2003; letra "a" da Cláusula Quarta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 2: não comprovação do recolhimento dos encargos sociais incidentes sobre os salários pagos pela empresa contratada aos empregados lotados na obra do convênio (Achado de auditoria nº 40.10);

Irregularidade nº 3: inconsistências encontradas na Nota Fiscal nº 0187 emitida pela contratada, Proeza Construção Civil Ltda (Achado de auditoria nº 40.6);

Dispositivo legal infringido: art. 36 do Decreto 93872/1986 c/c art. 62 da Lei nº 4320/1964.

1.11. dar ciência desta deliberação à Funasa e ao Ministério Público do Estado do Pará, acompanhada de cópia dos elementos de fls. 65/119.

ACÓRDÃO Nº 1644/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-007.965/2008-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Responsável: Luiz Antonio Pagot (CPF nº 435.102.567-00)
1.3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
1.4. Unidade Técnica: SECOB
1.5. Advogado constituído nos autos: não há
Determinações: ao DNIT:

1.6. que, mesmo em obras emergenciais, providencie projeto básico com todos os elementos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, em obediência ao art. 7º, § 2º, inciso II, e 9º, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de aplicação do § 6º do mesmo artigo, ou seja, anulação dos contratos;

1.7. que, nas próximas contratações de obras por emergência, adote como referência de preços máximos aqueles observados em licitações em que tenha havido competitividade;

1.8. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1645/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso II, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la procedente e arquivá-la, sem prejuízo das determinações sugeridas:

2. Processo TC-008.749/2008-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Universidade Estadual do Pará - UEPA
1.3. Interessada: Controladoria-Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PA
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinação: ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/Superintendência Estadual do Pará-INCRA/SR-01

1.6. que agilize o encaminhamento da Tomada de Contas especial instaurada no âmbito do convênio nº 30.000/2000 (Siafi nº 405381) e considere, se ainda não o fez, as irregularidades apuradas no Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50;

Determinação: à Fundação Nacional de Saúde – DF:

1.7. que reexamine a prestação de contas do Convênio nº 334/2002/MS/UEPA(Siafi nº 467352), e considere, se ainda não o fez, as irregularidades apuradas no Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 e adote as medidas administrativas cabíveis;

Determinações: à Secex-PA

1.8. que encaminhe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/Superintendência Estadual do Pará-INCRA/SR-01, cópia do Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 (fls. 02/32), a fim de subsidiar, se necessário, a instrução da Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito do Convênio nº 30.000/2000 (Siafi nº 405381);

1.9. que encaminhe à Fundação Nacional de Saúde – DF, cópia do Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 (fls. 02/32), a fim de subsidiar, se necessário, o reexame das contas referentes ao Convênio nº 334/2002/MS/UEPA (Siafi nº 467352);

1.10. que dê ciência à Interessada do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO Nº 1646/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, e nos termos propostos pelo Relator, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP, concedendo-lhe mais 120 (cento e vinte) dias, contados a partir do vencimento do prazo concedido anteriormente, para cumprimento do item 9.4 do Acórdão nº 2.649/2007-TCU-Plenário:

1. Processo TC-010.797/2007-8 (REPRESENTAÇÃO)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Interessado: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP
6. Unidade Técnica: SECOB
7. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1647/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, 237, inciso I, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e arquivá-la, sem prejuízo das determinações sugeridas:

3. Processo TC-011.140/2004-2 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/RR
1.3. Interessada: Procuradoria da República no Estado de Roraima
1.4. Unidade Técnica: Secex/RR
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinação: à Superintendência do Instituto Nacional de Reforma Agrária em Roraima:

1.6. que, com fulcro no § 1º do art. 8º da Lei nº 8.443/92, c/c § 3º do art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2007-TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências, se ainda não o fez, no sentido de instaurar e encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União a tomada de contas especial referente ao Convênio nº SIAFI 480482 firmado com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Roraima – FETAG.

Determinação: à Secretaria Federal de Controle Interno,

1.7. que, se ainda não o fez, encaminhe, caso tenha recebido ou quando receber, no prazo de 60 dias, a tomada de contas especial de que trata o subitem anterior;

Determinações: à Secex-RR

1.8. que, com fulcro no art. 37, caput, da Resolução nº 191/2006-TCU constitua processo *apartado* para que se possa apurar as denúncias de irregularidades na execução dos convênios nº SIAFI: 466248, 483164 e 483501 (quadro 4 da fl. 191), firmados entre o INCRA/RR e a Central dos Assentados de Roraima – CAR, com base nos termos do depoimento das fls. 12/14 e da nota: *O PT NO INCRA-RR*, acostada às fls. 26, ambas deste TC 011.140/2004-2, devendo as cópias dessas peças constarem do novo processo (fls. 12 a 14, fl. 26 e Quadro 4 da fl. 191);

1.9. que dê ciência à Procuradoria da República no Estado de Roraima do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO Nº 1648/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 235 e com a segunda parte do parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-014.506/2006-2 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 2 anexos)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Caixa Econômica Federal/CEF
5. Interessado: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Sergipe Ltda (CNPJ 05.165.468/0001-50)
6. Unidade Técnica: Secex-BA
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. determinar à Caixa Econômica Federal a observância da correta contagem de prazos em procedimentos licitatórios objetivando evitar anulação de certames com prejuízo à administração decorrente de custos de realização de novo procedimento;
9. remeter cópia desta deliberação, bem como da instrução de fls.408/415 do presente processo à Representante e à Caixa Econômica Federal; e
10. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1649/2008 - TCU - Plenário

1. Processo TC-015.676/2005-9 (REPRESENTAÇÃO)
2. Grupo I – Classe VII
3. Responsáveis: Adilson Bonesso (CPF 243.868.471-20), Carlos Roberto Dippolito (CPF 032.991.552-53), Edson Luiz Nunes Guimarães (CPF 221.318.091-15), Edson Moiti (CPF 034.599.718-27), Eduardo Medeiros de Morais (CPF 150.199.771-87), Elizabeth Cristina Teixeira (CPF 276.188.971-15), João Henrique de Almeida Sousa (CPF 035.809.703-72), João Alves Calixto de Oliveira (CPF 117.064.301-91), José Carlos Pires de Souza (CPF 261.386.207-63), Renato Meyer Luiz (CPF 246.243.657-04), Roberto Motta de Sant Anna (CPF 626.576.157-91), Vânia Cristina de Santi Corrêa (CPF 182.976.841-72), Vivalde Cunha Resende (CPF 401.947.951-87)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: José Ribeiro Braga (OAB/DF 8.874), Rodrigo Madeira Nazário (OAB/DF 12.931) e Tulio Freitas do Egito Coelho (OAB/DF 4.111)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe de auditoria da 1ª Secretaria de Controle Externo, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 246, *caput*, do Regimento Interno/TCU, versando sobre possíveis irregularidades que teriam ocorrido no âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na contratação, por inexigibilidade de licitação, de licença de uso perpétuo com número de usuários irrestritos do software PeopleSoft EnterpriseOne, bem como serviços de suporte e manutenção, objeto do Contrato nº 13.180/2004.

Considerando que esta representação foi conhecida por meio do subitem 9.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, com fundamento nos artigos 235, *caput*, e 237, VI, do Regimento Interno/TCU;

Considerando o acatamento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta à audiência constante do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando o acatamento parcial das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta à audiência constante do subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando que a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em razão da audiência constante do subitem 9.2.3 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, mostrou que todas as defesas devem ser rejeitadas, não restando, contudo, irregularidades passíveis de multa;

Considerando que o exame procedido pela unidade técnica não concluiu pela existência de prejuízo ao erário na execução do Contrato nº 13.180/2004 (item 101 da instrução à fl. 425 destes autos), o que implica em cumprimento da determinação constante do subitem 9.3.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando que as determinações dirigidas à ECT por meio dos Acórdãos nºs 1.722/2005, 1.794/2005, 730/2007 e 975/207, todos do Plenário, às quais somam-se àquelas consignadas neste acórdão, são suficientes para que a entidade corrija seus procedimentos em futuras contratações como aquelas que foram objeto dessas deliberações e desta representação;

Considerando o interesse da Procuradoria da República no Distrito Federal quanto às questões tratadas nestes autos, em vista da existência do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011522/2005-02, em curso nesse *Parquet*;

Considerando a proposta de encaminhamento da 1ª Secex;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1.considerar a presente representação, no mérito, parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.3 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, sem aplicar-lhes multa;

9.5. determinar à ECT que:

9.5.1. em futuras contratações, realize estudos técnicos suficientes e apropriados para caracterizar adequadamente o objeto da licitação e suas respectivas quantidades, inclusos os casos de inexigibilidade, conforme preceitua o art. 14, c/c o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

9.5.2. nas contratações por inexigibilidade, em que o preço do objeto seja definido em função de métricas específicas da empresa, exija do contratado os parâmetros e a memória de cálculo utilizados, bem como as explicações necessárias para permitir a verificação da adequabilidade do preço ofertado em relação a contratos de outros clientes, com vistas a dar fiel cumprimento ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis, à ECT e à Oracle do Brasil Sistemas Ltda.;

9.7. remeter cópia deste acórdão e das fls. 407/435 dos autos à Procuradoria da República no Distrito Federal (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011522/2005-02);

9.8. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1650/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-017.862/2008-8 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 3 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
1.3. Interessada: Higiterc Higienização e Terceirização Ltda.
1.4. Unidade Técnica: Secex-4
1.5. Advogado constituído nos autos: Gilson Alves Ramos (OAB/MG 74.315)

1.6. conhecer da presente representação para, no mérito considerá-la prejudicada;
1.7. indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pela Higiterc Higienização e Terceirização Ltda., tendo em vista a perda do objeto da petição e a conseqüente inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;
1.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e à interessada; e
1.9. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1651/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 12/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente e fazer as determinações sugeridas pelo Relator:

1. Processo TC-018.831/2006-0 (REPRESENTAÇÃO)
(c/1 volume)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana
5. Interessada: Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo
6. Unidade Técnica: Secex-SP
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. Determinar à Diretoria Regional de São Paulo Metropolina/ECT para que, nas próximas licitações para a contratação de serviços hoteleiros, com vistas ao atendimento de executivos da empresa e de visitantes estrangeiros, especifique os itens básicos de conforto e serviços que entende cabíveis para as acomodações de autoridades, visitantes e executivos da empresa, abstendo-se de utilizar na especificação a classificação de hotéis da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH";
9. dar ciência desta decisão à Presidência da ECT, determinando que esta oriente, no mesmo sentido, todas as demais diretorias regionais;
10. dar ciência desta decisão à Representante; e
11. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1652/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em XX/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 235, 237, § único, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente, e fazer as determinações sugeridas:

4. Processo TC-024.049/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 1 anexo e 2 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Fundação Nacional de Saúde – Coordenação Regional/TO
1.3. Interessada: 2ª Vara do Trabalho de Araguaína/TO
1.4. Unidade Técnica: Secex-TO
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinações: à Secex/TO
1.7. que providencie a juntada dos presentes autos ao TC-004.160/2005-3, visto os dois tratarem do assunto, juntando ainda cópia desta decisão ao referido processo;
1.8. que autue processo de monitoramento com o objetivo de acompanhar o cumprimento da decisão exarada no processo TC-004.160/2005-3, juntando por cópia os documentos de fls. 381, 385, 388 e 389, 405 e 406, 408 do volume 2 do referido processo, bem como os documentos constantes do Anexo 5 mesmo;
1.9. dar ciência desta deliberação ao Representante.

ACÓRDÃO Nº 1653/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no § 1º do art.113 da Lei 8.666/1993, c/c o arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-024.148/2006-4 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 1 volume)
Apensos: TC-025.427/2006-5 (c/1 volume)
TC-025.767/2006-7
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Caixa Econômica Federal
1.3. Interessadas: CDT Comunicação de Dados Ltda., Engeprom Engenharia Ltda. e Urso Branco Serviços em Ar Condicionado Ltda.
1.4. Unidade Técnica: Secex-2
1.5. Advogado constituído nos autos: não há
1.6. conhecer das Representações formuladas pelas empresas CDT Comunicação de Dados Ltda. (TC 024.148/2006-4), Engepron Engenharia Ltda. (TC-025.427/2006-5) e Urso Branco Serviços em Ar Condicionado Ltda. (TC-025.767/2006-7) para, no mérito, considerá-las improcedentes;
1.7. dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal e às Interessadas;
1.8. arquivar os autos.

ACÓRDÃO Nº 1654/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la improcedente e determinar seu arquivamento, dando-se ciência desta deliberação à Ouvidoria do TCU e ao IBAMA:

5. Processo TC-026.939/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 1 volume)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
1.3. Interessada: Ouvidoria do TCU
1.4. Unidade Técnica: Secex-4
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1655/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em XX/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso I, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, na forma proposta pelo Relator, em:

1. Processo TC-028.039/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 8 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e Construtora ARG Engenharia e Consultoria Ltda.
1.3. Representante: Procurador da República Celso Antonio Três
1.4. Unidades Técnicas: SECOB e SEGECEX
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. conhecer da presente Representação e informar ao Exmº Procurador da República Celso Antonio Três que resta ao Tribunal fiscalizar uma obra financiada com recursos federais contratada à ARG, com efetiva representatividade, qual seja a BR-040/MG – Restauração e Duplicação – Divisa GO/MG – Divisa MG/RJ, cujo contrato tem o valor de cerca de R$ 41,0 milhões. A fiscalização desse contrato está prevista para este semestre, devendo concluir-se em fins de julho próximo;
1.7. encaminhar cópia da instrução de fls. 89/94, bem como das deliberações relacionadas no item 8.1 (fls. 92/93);
1.8. encaminhar cópia desta deliberação ao MP/TCU;
1.9. restituir o presente processo à Segecex para, após comunicação ao representante acerca desta decisão, serem os autos enviados ao Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo – SGI, com vistas à análise da documentação constante dos anexos I a VII.

ACÓRDÃO Nº 1656/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu arquivamento dando-se ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União:

1. Processo TC-028.062/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Município de Cupira/PE
1.3. Interessada: Controladoria Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PE
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1657/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu arquivamento dando-se ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União:

1. Processo TC-028.063/2006-3 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Município de Agrestina/PE
1.3. Interessada: Controladoria Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PE
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1658/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-031.193/2007-8 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 3 anexos)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Unidade: Cerimonial - Ministério das Relações Exteriores
5. Interessado: Central Service Turismo Ltda. - CTR
6. Unidade Técnica: Secex-3
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. determinar ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores que observe nas licitações a serem realizadas a necessidade de estar devidamente caracterizada a inabilitação de licitante decorrente de prática prevista no art. 28 do Decreto nº 5.405/05;
9. dar ciência desta deliberação à Representante e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores; e
10. arquivar o presente processo.

Ata n° 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

Ministro MARCOS VILAÇA (Relação nº 17/2008):

ACÓRDÃO Nº 1659/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 13/8/2008, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade, dando-se ciência ao consulente com o envio de cópia da respectiva instrução e, em seguida, arquivando-a, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-019.800/2008-4 (CONSULTA)
1.1. Interessada: Coordenação-Geral de Parcerias Institucionais – CGPI/MAPA
1.2. Entidade/Órgão: Prefeitura Municipal de Formoso/MG

1.3. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Contas(ADCON)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1660/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 13/8/2008, quanto ao(s) processo(s) abaixo relacionado(s), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) determinação (ões) e recomendação (ões), bem como encaminhar as cópias sugeridas, conforme pareceres emitidos nos autos, arquivando estes em seguida.

1. Processo TC-024.845/2007-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Interessada: 4ª Secretaria de Controle Externo
1.2. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS
1.3. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-4)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há
1.5. Determinar:
1.5.1. à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:
a) elabore critérios para a destinação de recursos com vistas à aquisição de material permanente hospitalar mediante convênios, de modo a evitar-se distorções como a aquisição de bens que não estejam entre as necessidades dos entes beneficiários;
b) auxilie a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde no desenvolvimento de sistemática para acompanhar a destinação e o uso dos equipamentos médicos adquiridos por convenentes com recursos transferidos mediante convênio, não se atendo apenas às prestações de contas formais;
1.5.2. à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:
a) antes de celebrar convênio, certifique-se de que o órgão/entidade beneficiário disponha de condições suficientes, inclusive administrativas e financeiras, para a consecução do objeto do convênio, sob pena de responsabilização dos repassadores, no caso da incorreta execução;
b) estabeleça rotina que contemple investigações amostrais periódicas destinadas a atestar a regularidade das contratações dos objetos dos convênios, inclusive para detectar eventuais concentrações das adjudicações em favor de uma determinada empresa, ou de um grupo de empresas, em detrimento da livre competição;
c) estabeleça e divulgue, na Internet, relações de equipamentos médico-hospitalares passíveis de serem adquiridos pelos convenentes por meio de convênios, com as respectivas faixas de preços aceitáveis, que possam orientar os convenentes no momento da realização das licitações para aquisição desses bens, de modo a evitar-se a ocorrência de sobrepreços;
d) nos casos de não-integralização da contrapartida por parte dos convenentes, proceda à rescisão do convênio, com a competente instauração de Tomada de Contas Especial (artigos 36 e 37 c/c a alínea “e” do inciso II do artigo 38, todos da IN STN n.º 01/1997);
e) não libere novos recursos a convenentes que não cumprirem com a obrigação de integralizar a contrapartida, sob pena de incorrer em desobediência ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho (inciso V do art. 2º da IN STN n.º 01/1997), conforme o caput do artigo 18 da IN STN n.º 01/1997, com nova redação estabelecida pela IN STN n.º 5, de 07/10/2004;
f) além de orientar os seus convenentes quanto à obrigatoriedade de pautarem a execução das despesas decorrentes de convênios pelos mesmos princípios constitucionais que norteiam a Administração Federal descentralizadora (quais sejam, aqueles mencionados no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes), monitore as fases de execução das despesas processadas pelos convenentes, com vistas a coibir e punir eventuais descumprimentos da legislação pertinente à execução da despesa, notadamente no que diz respeito a indícios de direcionamento das compras para favorecimento de determinado fornecedor em detrimento da competitividade;
1.6. Recomendar:
1.6.1 à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:

a) oriente os seus convenentes a formalizarem um único processo para cada convênio, evitando-se a constituição de um processo relativo a mais de um convênio ou de "*processos diferentes ou desvinculados para cada fase de um convênio*" (AC-555/2005-P);

b) com vistas à aferição da efetividade dos convênios, exija do convenente a apresentação de resultados que comprovem a utilização dos equipamentos adquiridos em benefício do público-alvo;

1.6.2. à Secretaria do Tesouro Nacional que, nos estudos que estão sendo realizados em cumprimento ao item 9.1 do AC-641/2007-P, avalie a possibilidade de se obrigar os órgãos/entidades federais concedentes de recursos por meio de convênios e outros instrumentos congêneres a fixarem critérios objetivos de avaliação da capacidade administrativa e financeira do convenente para a boa e regular implementação do objeto do convênio.

Ata n° 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

O Plenário examinou, de forma unitária, os processos a seguir listados e proferiu os Acórdãos de nºs 1586 a 1595, 1597 a 1607, 1609 a 1620, 1661 a 1667 e 1669 a 1682, incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios, votos, propostas de deliberação e pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

Processos nºs TC-005.965/2006-6, TC-007.287/2008-0, TC-007.581/2005-9, TC-011.359/2006-1 e TC-525.084/1997-5, relatados pelo Ministro Marcos Vilaça;

Processos nºs TC-004.486/2006-4, TC-005.533/2005-2, TC-006.042/2008-3, TC-007.112/2007-6, TC-007.657/2008-3, TC-009.767/2004-1, TC-012.495/2007-6, TC-013.145/2008-0, TC-013.658/2008-6, TC-015.500/2004-7, TC-018.964/2003-1 e TC-021.409/2003-4, relatados pelo Ministro Valmir Campelo;

Processos nºs TC-005.487/2006-6, TC-006.390/2006-0, TC-007.263/2006-2, TC-007.277/2003-3, TC-008.895/2008-0, TC-010.384/2007-8, TC-011.978/2008-6, TC-012.435/2002-7, TC-013.296/2007-7, TC-013.651/2007-7, TC-014.434/2007-0, TC-014.804/2007-2, TC-015.680/2007-8, TC-016.189/2008-9, TC-021.702/2006-4, TC-024.801/2007-4 e TC-028.382/2007-3, relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

Processos nºs TC-006.343/2008-7 e TC-008.380/2007-1, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

Processos nºs TC-004.987/2005-0, TC-007.924/2007-0, TC-008.256/2008-9 e TC-015.865/2007-2, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

Processos nºs TC-002.302/2006-0, TC-011.417/2002-4 e TC-013.550/2008-2, relatados pelo Ministro Augusto Nardes;

Processos nºs TC-006.001/2008-0, TC-009.621/2008-0, TC-013.240/1994-3, TC-018.741/2005-2 e TC-019.340/2006-6, relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz;

Processos nºs TC-006.367/2008-9, TC-010.729/2005-1, TC-013.389/2006-0, TC-018.299/2008-0 e TC-500.180/1995-4, relatados pelo Ministro Raimundo Carreiro;

Processo nº TC-016.003/2003-8, relatado pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti;

Processo nº TC-016.666/2003-0, relatado pelo Auditor Marcos Bemquerer Costa; e

Processos nºs TC-003.731/2008-4, TC-014.533/2007-8, TC-015.498/2008-0, TC-016.697/2008-8 e TC-017.986/2008-5, relatados pelo Auditor André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃOS PROFERIDOS

ACÓRDÃO Nº 1586/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n°: TC - 018.964/2003-1 c/ 11 volumes e 6 anexos
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
3. Recorrentes: Cícero de Lucena Filho, CPF 142.488.324-53 (ex-Prefeito Municipal); e Alcy Ribeiro Heim (Engenheiro da Secretaria Municipal de Infra-estrutura)
4. Entidade: Prefeitura Municipal de João Pessoa – PB

5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator do Acórdão embargado: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Dr. Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Walter de Agra Júnior, OAB/PB n° 8682; Fabíola Marques Monteiro, OAB/PB n° 13099; Irapuan Sobral Filho, OAB/DF n° 1.615/A; Rodrigo de Sá Queiroga, OAB/DF n° 16.625; e Juliana Brasil Ponte Guimarães Coury, OAB/DF n° 18.243 (representando o embargante Cícero Lucena); Elenilson Cavalcanti de França, OAB/PB n° 2.122 (representando o embargante Alcy Ribeiro Heim)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários de auditoria realizada na PM de João Pessoa/PB para verificar irregularidades na aplicação de recursos federais que lhe foram transferidos, em fase de embargos de declaração opostos pelos recorrentes indicados no item 3 acima contra o Acórdão n° 1.064/2007 – Plenário (Ata n° 23/2007-Pl.), proferido em sede de pedido de reexame interposto contra o Acórdão n° 1.865/2004 – Plenário (Ata n° 45/2004-Pl.).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no *caput* do art. 34 da Lei n° 8.443/92, conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo, em seus exatos termos, o Acórdão n° 1.064/2007 – TCU – Plenário;
9.2. comunicar ao embargante, ao Procurador-Geral da República, ao Procurador-Chefe da União na Paraíba, à Procuradoria-Regional Eleitoral da Paraíba, à Advogada da União Catarina Sampaio e à Juíza Federal Substituta Cristiane Mendonça Lages o inteiro teor desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1586-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO N? 1587/2008 - TCU - Plenário

1 Processo n°: TC-005.533/2005-2 c/ 2 volumes e 3 anexos
1.1 Apenso: TC-018.039/2004-8
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Pedido de Reexame (Representação - §1°, art. 113, Lei n° 8.666/93)
3. Recorrentes: Neomísia Silva de Souza de Carvalho (Coordenadora da CPL) – CPF: 026.490.577-69; Denize Caravello (Membro da CPL) – CPF: 571.489.967-91; e Aluísio de Souza do Nascimento (Membro da CPL) – CPF: 574.090.307-63
4. Entidade: Conselho Federal de Enfermagem - COFEN
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: (não consta)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades envolvendo a Tomada de Preços n° 001/2005, destinada à contratação de serviços de consultoria,

assessoria e assistência jurídica ao Sistema Cofen/Corens, em fase de apreciação dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis identificados no item 3 acima contra o Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário (Ata n° 2/2008), que aplicou multas individuais aos recorrentes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei n° 8.443/92, conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis Sra. Neomísia Silva de Souza de Carvalho, Coordenadora da CPL/COFEN; Sra. Denize Caravello, Membro da CPL/COFEN; e Sr. Aluísio de Souza do Nascimento, Membro da CPL/COFEN, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se, em seus exatos termos, o acórdão recorrido;

9.2. com fundamento na Súmula TCU n° 145 e no que dispõe o art. 463, I, do Código de Processo Civil, determinar que se faça a correção da inexatidão material verificada no subitem ‘9.3.2.’ do Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário, mediante o seguinte apostilamento:

9.2.1. onde se lê, no subitem**“9.3.2”** do citado acórdão: “Neomísia Silva e Souza, Aluísio de Souza Nascimento, Denize Caravello, na importância de R$ 5.000,00 (cinco mil reais)”; passe a constar: “Neomísia Silva de Souza de Carvalho, Aluísio de Souza do Nascimento, Denize Caravello, na importância de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);”

9.3 dar ciência aos recorrentes do inteiro teor desta deliberação e do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1587-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1588/2008 - TCU - PLENÁRIO

1.Processo nº TC-015.500/2004-7 (com 2 volumes e 2 anexos).

2. Grupo II, Classe de Assunto: I – Pedido de reexame.

3. Recorrentes: Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua.

3.1. Interessados: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e José Tadeu Marino.

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo e Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – SERUR.

8. Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Marcelo Souza Nunes (OAB/ES 9.266).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos pelos Senhores Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua, contra o Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário, proferido em relatório de auditoria de conformidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 48, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos presentes pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os itens 9.1.3, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Senhor José Tadeu Marino que a devolução do valor da multa tornada insubsistente no item 9.1 deste acórdão deverá ser intentada junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio de repetição do indébito, na via administrativa;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), ao Senhor José Tadeu Marino, à Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo e à Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1588-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1589/2008 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC- 004.486/2006-4 (com 4 volumes e 12 anexos)

2. Grupo II, Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração

3. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do Sul – INCRA/RS

4. Responsável/Recorrente: ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10 e Elisabeth Galvão – CPF 184.391.360-72

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Leonardo Kauer Zinn – OAB/RS 51156 e Lúcia Helena Villar Pinheiro – OAB/RS 52730

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos por Iterra – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária e por Elisabeth Galvão, objetivando rever o Acórdão nº 214/2007 – TCU/Plenário, retificado, por inexatidão material, pelo de nº 915/2007 – TCU/Plenário, que julgou irregulares as contas do primeiro, com imputação de débito e multa, ao tempo em que rejeitou a defesa da segunda, imputando-lhe multa de R$ 5.000,00, posteriormente reduzida para R$ 1.500,00, em embargos de declaração - Acórdão nº 1.257/2007 – TCU/Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei Orgânica do TCU, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10 e Elisabeth Galvão – CPF 184.391.360-72 para, no mérito, dar a eles provimento, tornando insubsistente o Acórdão nº 214/2007 – Plenário, de 28/2/2007, Ata nº 7/2007, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão nº 915/2007 – TCU /Plenário, de 23/5/2007, Ata nº 21/2007;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, 16, II e 18 da Lei nº 8.443/92 julgar regulares com ressalvas as contas do Iterra - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10, dando-se quitação; e

9.3 dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam, aos recorrentes.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1589-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1590/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC – 004.987/2005-0 - c/ 1 volume e 3 anexos.
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Interessada: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A.
4. Entidade: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Guerra OAB/DF 5.327; Jussara Guerra (OAB/DF 5.731), Luiz Antônio Tavolaro (OAB/SP 35.377).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pela DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A (fls. 1/7, anexo 3) contra o Acórdão nº 1.355/2007-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, e, no mérito, acolhê-los parcialmente, para modificar o subitem 9.1 do Acórdão nº 1.355/2007-Plenário, de forma que passe a ter a seguinte redação:
"*9.1. conhecer do agravo regimental interposto pela empresa DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A., e, no mérito, considerá-lo prejudicado, tendo em vista a perda de objeto da medida cautelar adotada nestes autos;*"
9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à embargante.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1590-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1591/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC – 015.865/2007-2 (c/ 2 vols. e 7 anexos)
2.Grupo II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessado: Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan
4. Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RR.

8. Advogados constituídos nos autos: Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152679); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228799); Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11730); Fernando Augusto Pinto (OAB/DF 13421); Melina Frantz Becker (OAB/DF 6.267-E); A. C. Alves Diniz (OAB/DF 12.674); Gustavo Freire de Arruda (OAB/DF 12.386); Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 6779-E); Eduardo Guimarães Francisco (OAB/DF 8010-E); Isabel Luíza Rafael Machado dos Santos (OAB/DF 5887-E), Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817) e Patrícia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, contra o Acórdão 2.640/2007 – Plenário, o qual foi proferido no âmbito de levantamento de auditoria (Fiscobras/2007) realizada nas obras de dragagem do Porto de Itaqui/MA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 32, 33 e 48 da Lei n.º 8443/92, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de forma a:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.1.4 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário, que passa a ser a seguinte:

"9.1.4. repactuação com o Consórcio Camargo Corrêa/Serveng-Civilsan do BDI praticado no respectivo contrato, reduzindo o seu percentual de 35% para 34,9% em função da exclusão da rubrica relativa a Operação do Canteiro, após o quê deverão ser efetuadas as correções no valor do contrato e as devidas compensações quanto aos valores já pagos;" e

9.1.2. tornar insubsistente o subitem 9.1.6.2 do Acórdão n.º 2.640/2007 – Plenário;

9.2. retornar os autos ao relator **a quo** para que promova a oitiva do Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan e da Empresa Maranhense de Administração Portuária a respeito do sobrepreço apurado nos serviços de dragagem de que cuida o Contrato 033/2007;

9.3. comunicar ao recorrente o teor desta deliberação.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1591-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1592/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC- 011.417/2002-4 (c/ 1 volume e 3 anexos).
2. Grupo: I; Classe de Assunto I – Recurso de Revisão.
3. Responsável: Carlos César da Silva, CPF nº 019.930.148-45.
4. Entidade: Município de Amapá/AP.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação combatida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos César da Silva contra o Acórdão nº 270/2005, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhe, solidariamente com a empresa Robby Serviços e Comércio Ltda., débito no valor histórico de R$ 2.040,00, além de

multa pecuniária de R$ 1.500,00, em razão da não-comprovação do recebimento de materiais adquiridos com verbas do Convênio nº 99CV0045, firmado com o Município de Amapá,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, em caráter excepcional, do recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o Acórdão nº 270/2005-TCU-2ª Câmara;

9.2. nos termos do art. 93 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno, arquivar o presente processo, sem julgamento de mérito e sem cancelamento do débito de R$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais) à data de 11/10/1995, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores solidários, Sr. Carlos César da Silva e a empresa Robby Serviços e Comércio Ltda., para que lhes possam ser dada quitação; e

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério do Meio Ambiente, à empresa Robby Serviços e Comércio Ltda. e ao recorrente.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1592-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1593/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 500.180/1995-4

2. Grupo II - Classe I – Recurso de revisão em TCE

3. Responsável: José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito (CPF nº 010.036.584-15)

4. Entidade: Município de Serrita (PE)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Bento José Bugarin

6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos

8. Advogado constituído nos autos: Djair de Sousa Farias (OAB/PE nº 3.711)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão, em sede de Tomada de Contas Especial (instaurada em razão de inexecução do Convênio nº 391/90, celebrado em 31/12/1990, entre o Município de Serrita e o extinto Ministério da Agricultura e Reforma Agrária –MARA, objetivando a implantação de 1000 m de rede de eletrificação rural), interposto pelo Sr. José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito do referido Município, contra o Acórdão nº 103/2001-TCU-2ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei no 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão n.º 103/2001-TCU-2ª Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Humberto Sampaio Canêjo, dando-lhe quitação, com fulcro nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92; e

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao recorrente, à Procuradoria Regional da União – 5ª Região e à Justiça Federal de Primeira Instância –20ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco (Processo 2003.83.00.018769-1).

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1593-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1594/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.299/2008-0
2. Grupo: I - Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: Município de Canindé/CE
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/CE
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional na qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados remeteu a este Tribunal, para as devidas providências, cópia da Representação nº 24/2007, de autoria do Sr. Luiz Ximenes Filho, que apresenta denúncia contra a administração pública do Município de Canindé/CE, bem como do Relatório Prévio de autoria do Deputado Federal João Oliveira, que concluiu no sentido que este Tribunal promova fiscalização na citada prefeitura.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do inciso IV do art. 71 da Constituição Federal e no inciso I do art. 38 da Lei nº 8443/92;

9.2. comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União e consubstanciado no Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68 atende à solicitação da Câmara dos Deputados no tocante à realização de auditoria sobre a utilização de recursos federais pelo Município de Canindé/CE;

9.2.2. o assunto é objeto de exame neste Tribunal no âmbito do TC-012.085/2007-8, ainda não julgado, que trata de denúncia sobre possíveis irregularidades na gestão de recursos federais no citado município;

9.3. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

9.3.1. cópia do Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68 da Controladoria-Geral da União (fls. 2/189 do Anexo 2 do TC-012.085/2007-8);

9.3.2. cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam;

9.3.3. cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, a ser proferido quando do julgamento do TC-012.085/2007-8;

9.4. apensar estes autos ao TC-012.085/2007-8.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1594-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1595/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 021.409/2003-4 (com 4 volumes e 2 anexos; Anexo 1 com 2 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da Codern, CPF 143.076.344-20), José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 088.769.084-04), Davis Coelho Eudes da Costa (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 230.855.093-72), Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 241.509.167-72), Emerson Fernandes Daniel Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 074.212.814-87), Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização, CPF 230.980.824-53), Constremac – Industrial Ltda. (CNPJ 03.998.869/0001-65) e Coname Indústria e Comércio Ltda.
4. Entidade: Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte - CODERN
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representantes do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado e Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Secex-RN
8. Advogados constituídos nos autos: Ivan Luiz Macagnan (OAB/SC 5679-A), Henry Rossdeutscher (OAB/SC 15289), Ruy Rodrigues Neto, (OAB/SC 14.966) e Márcio Cristiano Dornelles Dias (OAB/SC 17.115)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial originada de conversão de relatório de fiscalização nas obras de recuperação da Infra-Estrutura Portuária do Terminal Salineiro de Areia Branca, no Estado do Rio Grande do Norte, conforme determinado pelo Tribunal mediante o Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. acolher integralmente as alegações de defesa dos Srs. Davis Coelho Eudes da Costa e Emerson Fernandes Daniel Júnior, julgar suas contas regulares e dar-lhes quitação plena;
9.2. acolher as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência em razão das ocorrências descritas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário;
9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa dos Srs. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, José Jackson Queiroga de Morais, Rubens de Siqueira Júnior, Plácido Rodriguez Rodriguez e Constremac – Industrial Ltda., julgando irregulares as suas contas e condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito de R$ 371.944,17 (trezentos e setenta e um mil, novecentos e quarenta e quatro reais e dezessete centavos), atualizado monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir de 29/08/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte - CODERN, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c", § 2º, alíneas "a" e "b"; 19, **caput**; 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/92, e art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;
9.4. aplicar, individualmente, aos responsáveis acima identificados, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações para pagamento;
9.6. determinar a juntada de cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, às contas da CODERN relativas ao exercício de 2003 (TC-009.478/2004-9), para exame em conjunto e em confronto;
9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à

Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, com vistas à adoção das providências a seu cargo, a teor do disposto no art. 16 § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 6º do RI/TCU;

9.8. determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de efetuar pesquisas de preços internacionais dos insumos necessários a composição de sistemas de defensas portuárias, de modo a criar um banco de dados referencial para avaliação de eventuais superfaturamentos em matérias semelhantes à analisada no presente processo;

9.9. dar ciência desta deliberação às pessoas mencionadas no item 3 deste acórdão, à CODERN, e à Exma. Sra. Marina Romero de Vasconcelos, Procuradora da República no Município de Mossoró, em atendimento ao Ofício nº 199/2008/GAB/MRV/PRM/MOSSORÓ.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1595-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1597/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-007.112/2007-6 c/5 anexos (anexo 1 c/3 vols. e anexo 2 c/1vol.)

1.1 Apenso: TC-009.749/2004-3 c/ 3 vols.

2. Grupo (I) – Classe de Assunto (V) – Relatório de Auditoria de Conformidade – Fiscalis 03/2008

3. Responsáveis: Gismar Gomes (ex-Secretário de Saúde), CPF 050.323.501-68; Eugênio Pacceli de Freitas Coelho (Secretário de Saúde), CPF 247.351.081-49; Rosanna Medeiros F. Albuquerque (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 121.464.203-91; Hospfar Ind e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 26.921.908/0001-21; Stock Diagnósticos Ltda., CNPJ 00.995.371/0001-50; Medicor Produtos Médico-Hospitalares Ltda., CNPJ 01.385.532/0001-70; Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda., CNPJ 01.571.702/ 0001-98; Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 06.366.038/0001-69; Márcio Junho Pires Câmara (Coordenador da Procuradoria Administrativa), CPF 055.686.068-38; Janete Gomes Barbosa (Diretora da Assistência Farmacêutica), CPF 585.549.801-82; Maria Fernanda Panno Moromizato (Coordenadora da Procuradoria Administrativa), CPF 044.651.478-05; Lívia Ferraz Tenório (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 844.277.104-25; Getulino Pinto da Silva (Pregoeiro), CPF 996.896.348-87; Rodolfo Alves do Santos (Pregoeiro), CPF 793.044.511-91; Raimundo Nonato da Silva Filho (Sub-secretário de Saúde do Estado do Tocantins), CPF 196.612.403-10; Simone Narciso Amaral (Coordenadora de Apoio à Administração das Unidades de Saúde), CPF 485.355.241-34; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Conceição de Maria Silva Soares (Gerente de Logística do Hospital Geral de Palmas), CPF 446.216.203-04; Unicom Produtos Hospitalares S.A., CNPJ 38.054.979/0001-53; Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda., CNPJ 05.919.514/0001-69; Evando Divino Mariano (Diretor Administrativo Financeiro), CPF 301.759.841-15; Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hospitalares, CNPJ 37.396.017/0006-24; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., CNPJ 33.009.945/0002-04; Promtins – Produtos Médicos do Tocantins, CNPJ 00.075.298/0001-07; Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., CNPJ 44.734.671/0004-02; Hospitália Produtos para Saúde S.A., CNPJ 01.476.334/0003-60; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (Procuradora do Estado), CPF 265.326.541-91; José Renard de Melo Pereira (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 058.520.301-63; Hortência Maria Miranda Nascimento (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 323.141.401-68; Valdirene S. Porciúncula (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 894.572.260-20; Hércules Ribeiro Martins (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 283.222.231-53; Wellington Costa da Silva (Encarregado de Compras do Hospital de Referência de Dianópolis/TO), CPF 876.261.101-10; e João Luiz Filho (Diretor Geral do Hospital de Referência de Porto Nacional), CPF 069.644.351-15.

Advogados constituídos nos autos: (não consta)

4. Órgão**:** Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (SESAU/TO)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SECEX/TO
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade (Fiscalis 03/2008), realizado com o objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos processos de aquisição de medicamentos no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – SESAU/TO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do ex-Secretário de Saúde do Tocantins, Gismar Gomes para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa para as dispensas de licitação (no âmbito dos processos de nºs 4953/06; 2765/06; 3185/06; 1611/06 e 873/06), baseada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93), além de não apresentar a razão para a escolha do fornecedor e a justificativa de preço (incisos II e III do art. 26 da Lei n° 8.666/93);

9.2. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência da Sra. Rosanna Medeiros F. Albuquerque, Procuradora Geral do Estado, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa pela emissão do Parecer Jurídico n° 148/2007 (fls. 263/9 do anexo 1, vol. 1), respaldando a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93, baseada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública no âmbito do processo 1746/07 e pela homologação do Parecer Jurídico n° 1.287/2006 (fls. 154/6 do anexo 1) no processo 4953/06, amparando dispensa de licitação fundamentada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, Eugênio Pacceli de Freitas Coelho, por ter autorizado a aquisição de medicamentos mediante dispensa de licitação, sob a alegação imprópria de emergência e calamidade (art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93), no âmbito do processo 2007/3055/001746, quando, na verdade, a situação justificadora da contratação direta decorre da ausência de planejamento das ações;

9.4. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência da Sra. Maria Fernanda Panho Moromizato, Coordenadora da Procuradoria Administrativa, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa pela emissão de parecer jurídico respaldando a dispensa de licitação n° 1611/06, mediante a alegação imprópria de emergência e calamidade (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93);

9.5. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Janete Gomes Barbosa, Diretora de Assistência Farmacêutica, pela justificativa apresentada para a dispensa da licitação n° 3185/06, sob a alegação de urgência (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93), quando se tratava de desabastecimento de medicamentos provocado pela falta de planejamento das ações de saúde;

9.6. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Márcio Junho Pires Câmara, Coordenador da Procuradoria Administrativa, pela lavra de parecer jurídico respaldando as dispensas de licitação nºs 2765/05, 3185/06 , com suporte no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, sob o argumento impróprio de emergência e calamidade;

9.7. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Lívia Ferraz Tenório, Procuradora do Estado, por ter emitido o Parecer Jurídico n° 1.287/2006 (fls. 154/6 do anexo 1), respaldando a dispensa de licitação n° 4953/06, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93 sob o argumento impróprio de emergência e calamidade;

9.8. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário da Saúde, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado os Pregões Presenciais nºs 49/2005, 26/2005, 68/2006, 001/2006 e 67/2006, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, em afronta aos artigos 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93;

9.9. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Eugênio Pacceli de Freitas Coelho, Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado os Pregões Presenciais nºs

39/2007, 51/2007, 29/2007, 38/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V e o art. 43, inciso IV, da n° Lei 8.666/93;

9.10. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Pregoeiro Getulino Pinto da Silva, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter aceitado contratar a aquisição de medicamentos, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93, no âmbito dos Pregões Presenciais nºs 26/2005, 001/2006, 68/2006, 29/2007, 38/2007, 39/2007, 51/2007 e 89/2007;

9.11. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Pregoeiro Rodolfo Alves do Santos, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter aceitado contratar a aquisição de medicamentos, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93, no âmbito do Pregão Presencial 49/2005;

9.12. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Raimundo Nonato da Silva Filho, Subsecretário de Saúde do Estado do Tocantins para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado o Pregão Presencial n° 89/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93;

9.13. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Simone Narciso Amaral, Coordenadora de Apoio à Administração das Unidades de Saúde, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter emitido o Parecer n° 146/2007, referendando o preço cotado, no âmbito do Pregão Presencial n° 89/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93;

9.14. com fulcro no *caput* do art. 47 da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU 191/2006 e com a IN/TCU n° 56, de 15/12/2007, autuar processo de tomada de contas especial, com os elementos que se fizerem necessários à análise das irregularidades envolvendo o Processo 2005/3055/004372, relativo a dispensa de licitação mediante arrazoado de emergência e calamidade, no qual foram executadas despesas, sem documentação idônea, com vistas a, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92, promover as seguintes citações:

9.14.1. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Stock Diagnósticos Ltda., CNPJ Nº 00.995.371/0001-50, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 126.544,15 (cento e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos), corrigida a partir de 23/05/2006 e de R$ 96.333,58 (noventa e seis mil, trezentos e trinta e três reais e cinqüenta e oito centavos), atualizada a partir de 22/09/05, em virtude de pagamentos de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, contrariando o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.2. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, em solidariedade com a empresa Medicor Produtos Medico-Hospitalares Ltda, CNPJ Nº 01.385.532/0001-70, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 137.367,55 (cento e trinta e sete mil, trezentos e sessenta e sete reais e cinqüenta e cinco centavos), atualizada a partir de 22/09/05; de R$ 213.851,85 (duzentos e treze mil, oitocentos e cinqüenta e um reais e oitenta e cinco centavos), corrigida a partir de 19/12/05; de R$ 58.504,13 (cinqüenta e oito mil, quinhentos e quatro reais e treze centavos), atualizada a partir de 20/12/05; e de R$ 77.176,36 (setenta e sete mil, cento e setenta e seis reais e trinta e seis centavos, corrigida a partir de 23/05/06, em função de pagamento de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, em afronta ao art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.3. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda., CNPJ Nº 01.571.702/ 0001-98, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, a importância de R$ 128.877,70 (cento e vinte e oito mil, oitocentos e setenta e sete reais e setenta centavos), corrigida a partir de 22/09/05, data do pagamento à

empresa, em função de despesas realizadas sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, contrariando o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.4. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ Nº 06.366.038/0001-69, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 126.910,58 (cento e vinte e seis mil, novecentos e dez reais e cinqüenta e oito centavos), atualizada a partir de 22/09/05; de R$ 244.815,90 (duzentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e quinze reais e noventa centavos, corrigida a partir de 04/10/05 e R$ 118.052,43 (cento e dezoito mil, cinqüenta e dois reais e quarenta e três centavos), devidamente atualizada a partir de 19/12/05, em virtude de pagamento de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, em afronta o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.15. com fulcro no *caput* do art. 47 da n° Lei 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU 191/2006, autuar processo de tomada de contas especial, com os elementos que se fizerem necessários à análise dos indícios de superfaturamento, observados nos processos mencionados nos subitens abaixo, em virtude de aquisição de medicamentos com afronta aos artigos 15, inciso V e § 1º, 43, inciso IV, e 25, § 2º, da Lei n° 8.666/93, com vistas a, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei n° 8.443/92, promover as seguintes citações:

9.15.1. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 26.921.908/0001-21, na pessoa de seu representante legal, e com o Sr. Evando Divino Mariano, Diretor Administrativo e Financeiro da Secretaria de Saúde (este último apenas no âmbito do processo n° 1662/06) para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 16.092,00 (dezesseis mil e noventa e dois centavos); de R$ 32.540,00 (trinta e dois mil e quinhentos e quarenta reais), de R$ 24.418,80 (vinte e quatro mil, quatrocentos e dezoito reais e oitenta centavos), de R$ 1.155,50 (hum mil, cento e cinqüenta e cinco reais e cinqüenta centavos), de R$ 3.198,40 (três mil, cento e noventa e oito reais e quarenta centavos), e de R$ 69.595,48 (sessenta e nove mil, quinhentos e noventa e cinco reais e quarenta e oito centavos), devidamente corrigidas a partir das datas dos pagamentos feitos à citada empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15, o art. 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93 e a Cláusula Primeira do Convênio ICMS 87/02, no âmbito dos processos n°.s 2765/06, 6852/05, 5129/06, 1662/06, 5513/05 e 5668/05, respectivamente;

9.15.2. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda., CNPJ 05.919.514/0001-69, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as importâncias de R$ 2.962,50 (dois mil, novecentos e sessenta e dois reais e cinqüenta centavos), de R$ 9.030,00 (nove mil e trinta reais) e de R$ 1.567,84 (hum mil, quinhentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), corrigidas a partir das datas dos pagamentos feitos à citada empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e o § 1º do art. 15 e o § 2º do art. 25 da Lei n° 8.666/93, no âmbito dos processos n°.s 3185/06, 2006/3055/4953 e 219/06, respectivamente;

9.15.3. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, em solidariedade com a empresa Unicom Produtos Hospitalares S.A., CNPJ 38.054.979/0001-53, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais) e de R$ 65.045,00 (sessenta e cinco mil e quarenta e cinco reais), bem como as importâncias de 5.922,00 (cinco mil e novecentos e vinte e dois reais), no âmbito do Processo n° 2006/3055/873; e de R$ 6.879,60 (seis mil, oitocentos e setenta e nove reais e sessenta centavos) e de R$ 36.985,20 (trinta e seis mil, novecentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), corrigidas a partir das datas dos pagamentos à empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo 5581/05;

9.15.4. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com as empresas Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., CNPJ 33.009.945/0002-04; Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., CNPJ 44.734.671/0004-02; Hospitália Produtos para Saúde S.A., CNPJ 01.476.334/0003-60; Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hopistalares, CNPJ 37.396.017/0006-24; e Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; na pessoa do representante legal de cada uma dessas empresa, e, ainda, com o Sr. Evando Divino Mariano, Diretor Administrativo Financeiro da Secretaria de Saúde (este apenas no âmbito do processo 2006/3055/873), e com a Sra. Conceição de Maria Silva Soares, matrícula 854022-5, Gerente/Logística do Hospital Geral de Palmas (esta apenas no âmbito do processo 2006/3055/13910), para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, respectivamente as importâncias de R$ 794,70 (setecentos e noventa e quatro reais e setenta centavos), no âmbito do Processo 2006/3055/1391; de R$ 2.652,00 (dois mil, seiscentos e cinqüenta e dois reais), no âmbito do processo 4490/06; de R$ 7.980,00 (sete mil e novecentos e oitenta reais), no âmbito do Processo 2005/3055/4552, de R$ 1.315,60 (hum mil, trezentos e quinze reais e sessenta centavos) no âmbito do Processo 2006/3055/873, e de R$ 43.140,00 (quarenta e três mil, cento e quarenta reais), no âmbito do Processo 2006/3055/2936, devidamente corrigidas, a partir das datas do efetivo pagamento às citadas empresas, em razão de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15 da Lei n° 8.666/93;

9.16. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins a observância das Resoluções editadas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, de modo a evitar irregularidades nos processos de aquisição dos fármacos e medicamentos com recursos do SUS;

9.17. dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins, à Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e ao Departamento de Polícia Federal, mediante o envio de cópia do inteiro teor deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1597-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1598/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-006.042/2008-3 (com 1 volume e 3 anexos; Anexo 1 com 12 volumes; anexo 2 com 2 volumes)
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidades: Departamento de Estradas de Rodagem, Infra-Estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte - DNIT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-AC
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implantação, construção, pavimentação, obras de artes especiais e correntes na rodovia BR-364/AC, trecho Sena Madureira – Cruzeiro do Sul, PT 26.782.1456.1422.0012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as

razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor Geral do DERACRE; do Sr. Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Diretor do Departamento de Rodovias Federais e Estaduais do Acre; e da empresa OUTEC ENGENHARIA LTDA., responsável pela elaboração do projeto executivo, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa, tendo em vista a seguinte ocorrência: elaboração de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de execução das obras, ensejando um acréscimo de R$ 391.476,51 ao Contrato/Deracre nº 4.07.154D;

9.2. determinar ao DERACRE, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.2.1. proceda as alterações necessárias nos Contratos nº 4.07.215C (Lote 5) e 4.07.177B (Lote B), com o objetivo de retificar a data-base desses instrumentos para fins de reajuste, da seguinte forma: Contrato nº 4.07.215C (Lote 5) - data-base: mês de outubro2007; Contrato nº 4.07.177B (Lote B) - data-base: mês de julho/2007;

9.2.2. providencie a identificação de todos os trechos da BR-364/AC, no subtrecho Tarauacá (final do asfalto) – Rio Liberdade, cuja execução apresentou defeitos (fissuras e deslizamento), condicionando o recebimento provisório das obras ao saneamento das irregularidades;

9.2.3. efetue a correção do percentual de FGTS aplicado ao Contrato 4.07.154D, reduzindo seu valor de 8,5% para 8%, procedendo à compensação dos valores que já foram pagos a maior nos pagamentos futuros da contratada;

9.2.4. demonstre a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, o cumprimento das determinações dos subitens acima;

9.3. determinar ao DNIT, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.3.1. efetue, no prazo de 30 (trinta) dias, o cadastramento no SIASG de todos os contratos celebrados pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Acre - DERACRE, com supedâneo nos Convênios TT-117/2004 (Siafi 521352) e 94/2007 (Siafi 591821);

9.3.2. fiscalize minuciosamente a qualidade dos serviços executados na BR-364/AC, subtrecho Tarauacá (final do asfalto) - Rio Liberdade, antes do recebimento definitivo das obras do referido trecho;

9.4. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que não foram detectados indícios de irregularidades graves na obra examinada nestes autos que ensejem a sua paralisação física, financeira ou orçamentária;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Acre (cf. item 8 do voto), ao DNIT e ao DERACRE.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1598-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1599/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n: TC-007.657/2008-3 (com 2 anexos; Anexo 1 com 12 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-PE

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-PE, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água Pirapama, no Estado de Pernambuco, PTs 18.544.0515.10DA.0026 e 18.544.0515.10DA.0101.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. constituir apartado seguido de sua imediata conversão em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, para apurar as responsabilidades dos danos ao erário decorrentes da possível existência de superfaturamento da ordem de 20% na execução das obras objeto do Contrato nº 06.0.0549, celebrado entre a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e o Consórcio Galvão/Queiroz Galvão, formado pelas empresas Galvão Engenharia S.A. e Construtora Queiroz Galvão S.A., tendo por objeto a execução das obras e serviços relativos ao projeto de integração da Adutora do Pirapama ao Sistema Gurjaú, com o aporte de recursos federais oriundos dos Convênios nºs 050/2005 e 095/2007, firmados com o Ministério da Integração Nacional;

9.2. determinar à Secex-PE que, no âmbito do processo de tomada de contas especial acima referido:

9.2.1. identifique os outros agentes da Compesa que devam ser chamados a responder solidariamente, juntamente com o consórcio construtor, pelo eventual débito, bem como as pessoas (físicas e/ou jurídicas) responsáveis pela fiscalização da obra, descrevendo fundamentadamente o nexo causal e a origem da responsabilidades;

9.2.2. apure as datas em que se consumou o débito, com o efetivo pagamento das medições da obra, identificando a respectiva proporção dos recursos federais utilizados nos pagamentos à maior;

9.2.3. adotadas as providências dos subitens acima, formule proposta de citação a ser submetida previamente ao relator;

9.3. determinar à Compesa, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.3.1. promova a formalização de termo aditivo ao Contrato n.º CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama), retificando o valor do item da planilha de preços relativo ao cálculo estrutural e fazendo constar, para o referido item, o valor correto de R$ 359.366,25, conforme proposta apresentada pelo consórcio vencedor da Concorrência n.º 001/2007-DEM/CEL-Compesa;

9.3.2. promova a formalização de termo aditivo aos Contratos CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama) e CT.OS.06.0.0549 (Integração Pirapama-Gurjaú), reduzindo os percentuais de BDI aplicáveis sobre os pagamentos efetuados após 31/12/2007 em decorrência da extinção da CPMF e adote medidas para compensar os valores indevidamente pagos no exercício de 2008, quando da liquidação de faturas a pagar, ou solicitando o devido ressarcimento, na hipótese de não existir mais saldo a quitar;

9.3.3. na execução de futuros empreendimentos financiados total ou parcialmente com recursos federais, nos quais a aquisição de equipamentos ou materiais representem uma parcela expressiva das obras, promova estudos técnicos detalhados para subsidiar o processo decisório acerca da viabilidade técnica e econômica de se parcelar o objeto, realizando licitações distintas, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93;

9.3.4. demonstre a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, o cumprimento das determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2, acima;

9.4. determinar à Secob que:

9.4.1. emita parecer circunstanciado acerca dos indícios de sobrepreço apontados pela Secex-PE no Contrato nº 07.0.0467, celebrado entre a Compesa e o Consórcio Queiroz Galvão/Odebrecht/OAS, tendo por objeto a implantação do Sistema Produtor Pirapama, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos, sem prejuízo de realizar outras análises que entender pertinentes acerca da compatibilidade, com os preços de mercado, de todos os preços dos serviços praticados no contrato que sejam custeados com recursos oriundos de convênios celebrados com a União;

9.4.2. no parecer a ser emitido, aborde a conformidade dos critérios e parâmetros adotados pela equipe de auditoria àqueles usualmente empregados pela unidade especializada e aceitos pela jurisprudência da Casa na caracterização e quantificação de sobrepreços relacionados a obras da espécie,

especialmente no tocante ao fornecimento da tubulação, no modo como vem ocorrendo no contrato em exame;

9.4.3. caso conclua pela ocorrência de sobrepreço, formule as propostas que entender pertinentes, inclusive analisando a viabilidade de se adotar medida cautelar tendente à retenção parcial de pagamentos, até que o Tribunal instaure o contraditório e delibere em definitivo sobre a matéria;

9.4.4. até que seja emitido o parecer de que cuida os subitens anteriores, altere, no sistema pertinente, a classificação de IGP para IGC relativa ao achado de auditoria 3.6 do relatório de levantamento de auditoria que inaugura este processo;

9.5. determinar o retorno dos autos à Secex-PE para que, com a devida urgência, constitua o apartado de que cuida o item 9.1, com a extração das cópias necessárias deste processo, bem como providencie as comunicações processuais de sua alçada, encaminhando incontinênti o feito à Secob, para fins do disposto no item 9.4;

9.6. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1599-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1600/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº: TC-012.495/2007-6 (com 1 volume e 2 anexos; Anexo 1 com 1 volume)

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidades: Governo do Estado de Tocantins e 23ª UNIT/DNIT

4.1. Responsáveis: Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho (CPF 243.194.221-04), Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72), Romulo do Carmo Ferreira Neto (CPF 288.906.631-20) e Egesa Engenharia S.A.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-TO

8. Advogado constituído nos autos: Mário Augusto Giannerini (OAB/MG 46.381)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria nas obras de construção de ponte na BR-235, sobre o Rio Tocantins, PT 2678202375E160017, no âmbito do Fiscobras 2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com base no art. 250, §1º, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as justificativas apresentadas pelos responsáveis nominados no subitem 4.1 deste acórdão.

9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1600-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1601/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-013.145/2008-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-TO
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-TO nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-230, no Estado de Tocantins, trecho divisa MA/TO – divisa TO/PA.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que persistem os óbices à execução orçamentário-financeira do Contrato nº 086/2000, firmado no âmbito do Programa de Trabalho para a execução das obras de construção da BR-230, trecho Aguiarnópolis-Luzinópolis/TO, subtrecho km 17,1 – Luzinópolis;
9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1601-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1602/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-006.343/2008-7
2. Grupo I; Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit/MT (Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/MG, no âmbito do Fiscobras 2008, junto ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit/MT (Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais), com vistas a fiscalizar a execução das obras e serviços integrantes do Programa de Trabalho 276.782.1458.7E88.0031- Adequação de Trecho Rodoviário – Entroncamento MG-420 (p/Anguereta) – Entroncamento MG-424 (p/Sete Lagoas) – na BR-040 – no Estado de Minas Gerais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Minas Gerais – Dnit/MT que:

9.1.1. passe a exigir da empresa contratada para supervisão das obras de duplicação da BR-040/MG a comprovação da capacitação técnica em sondagens, bem como acompanhar vigilantemente a execução desses serviços e de seus resultados, no intuito da obtenção das soluções técnicas para as obras que melhor atendam ao interesse público;

9.1.2. acompanhe a retomada da obra, informando, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas por ventura adotadas para resguardar o Erário no caso da sua não ocorrência;

9.2. dar ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do teor da presente deliberação, esclarecendo-lhe que, relativamente ao Programa de Trabalho 276.782.1458.7E88.0031- Adequação de Trecho Rodoviário – Entroncamento MG-420 (p/Anguereta) – Entroncamento MG-424 (p/Sete Lagoas) – na BR-040 – no Estado de Minas Gerais, que não foram encontradas irregularidades que recomendem a sua paralisação;

9.3. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1602-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1603/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC - 008.380/2007-1 (com 9 anexos)

2. Grupo I; Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Órgão: Diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, junto a diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a obter informações acerca da situação da gestão e do uso de Tecnologia da Informação – TI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP que, nos órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público da União, respectivamente:

9.1.1. promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização;

9.1.2. atentem para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de

colaboradores externos não comprometidos com a instituição;

9.1.3. orientem sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante normatização, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso;

9.1.4. estimulem a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;

9.1.5. promovam ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados externamente às necessidades da organização;

9.1.6. envidem esforços visando à implementação de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI, bem como de gestão de contratos de TI, buscando a uniformização de procedimentos nos moldes recomendados no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário;

9.1.7. adotem providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos do negócio;

9.1.8. introduzam práticas voltadas à realização de auditorias de TI, que permitam a avaliação regular da conformidade, da qualidade, da eficácia e da efetividade dos serviços prestados;

9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR que oriente os órgãos/entidades da Administração Pública Federal sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante orientação normativa, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso;

9.3. recomendar à Controladoria-Geral da União - CGU que realize regularmente auditorias de TI e/ou promova ações para estimular a realização dessas auditorias nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal;

9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que, nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal:

9.4.1. promova ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, à execução de ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização;

9.4.2. atente para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição;

9.4.3. estimule a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;

9.4.4. promova ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados externamente às necessidades da organização;

9.4.5. adote providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio;

9.5. recomendar à Diretoria-Geral do Senado Federal e à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados que adotem, no âmbito de suas Casas Legislativas, as providências contidas no item 9.1;

9.6. recomendar à Secretaria-Geral da Presidência - Segepres e à Secretaria-Geral de Administração - Segedam que adotem, no âmbito deste Tribunal, as providências contidas no item 9.1;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que oriente suas unidades técnicas para considerarem as informações armazenadas na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti quando forem executar ações de controle em governança de TI;

9.8. reiterar diligência aos órgãos/entidades que não responderam ou que não completaram as respostas à pesquisa levada a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, fixando prazo de 30 (trinta) dias para que sejam enviados, em meio magnético, conforme orientação daquela Secretaria, as informações necessárias para resposta ao questionário utilizado neste levantamento;

9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti que realize fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas da governança de TI nos órgãos/entidades fiscalizados e organize outros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal;

9.10. remeter cópias do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem como cópia integral do Relatório de Levantamento à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática do Senado Federal; à Diretoria-Geral do Senado Federal; à Secretaria Especial de Informática do Senado Federal - Prodasen; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados; à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados; ao Centro de Informática da Câmara dos Deputados; ao Conselho Nacional de Justiça; ao Conselho Nacional do Ministério Público; ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; à Controladoria-Geral da União; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; à Secretaria de Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - Dest da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; aos órgãos/entidades que responderam à pesquisa promovida pela Sefti (Apêndice II do Relatório);

9.11. autorizar, a partir da data do acórdão que vier a ser proferido, a divulgação das informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

9.12. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1603-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1604/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-002.302/2006-0 (com 4 volumes e 1 anexos).

2. Grupo: II; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Entidades: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit e Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará.

4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/PR.

8. Advogados constituídos nos autos: Mariana Carvalho Pozenato Martins, OAB/PR 36.532; e Paulo Vinicius de Barros Martins Jr., OAB/PR 19.608.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras rodoviárias emergenciais situadas na BR-476/PR, no trecho compreendido entre o km 195,8 e o km

277,9, incluídas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilberto Massucheto, engenheiro-supervisor da unidade de São José dos Pinhais/PR da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná, em razão da irregularidade relatada abaixo, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.1.1. inobservância ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, na qualidade de fiscal da obra, designado pela Portaria Dnit/9ª Unit nº 9, de 9/1/2006;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mauro Barbosa da Silva, ex-Diretor-Geral do Dnit, Davi Gouvêia, Superintendente Regional do Dnit no Estado do Paraná, e Gilberto Massucheto, em relação às demais irregularidades que lhes foram atribuídas neste processo;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida de que trata o subitem 9.1, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit e à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná que, em relação ao Contrato nº 9010/2006, estabeleça, como limite aos pagamentos das medições, os custos unitários contidos nas tabelas do Sicro2 do Estado do Paraná – mês de referência janeiro de 2006 –, aplicando-se o desconto de 20% previsto no art. 1º, inciso II, da Instrução de Serviço Dnit nº 2, de 7/1/2006, salvo nos casos em que não seja possível dar cumprimento a esse comando, ocasião em que devem ser atendidos os procedimentos indicados no inciso III do art. 1º da mencionada instrução de serviço, em relação ao envio das composições de custo unitário ao Diretor de Infra-Estrutura Terrestre dessa autarquia, acompanhadas das devidas justificativas, sem prejuízo do envio de cópia da mesma documentação à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná;

9.5. determinar à Secex/PR que, na hipótese de recebimento da documentação indicada no subitem anterior, proceda a seu exame, se verificados requisitos de materialidade e relevância que justifiquem a medida, representando a este Tribunal em caso de irregularidade;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.6.1. ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná e à empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda.;

9.6.2. ao Ministério dos Transportes e à Procuradoria da República no Estado do Paraná, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador da República Elton Venturi;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1604-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1605/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo :TC 013.550/2008-2

2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A – Grupo Eletrobras – MME.

4.1. Vinculação: Ministério de Minas e Energia.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de implantação da linha de transmissão Tijuco Preto – Itapeti – Nordeste e Subestações associadas, no Estado de São Paulo, contempladas pelo Programa de Trabalho – PT nº 25.752.0296.1G97.0035, em atendimento ao Acórdão nº 461/2008 – TCU – Plenário, relativo ao Fiscalis Execução/2008,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1605-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1606/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-013.389/2006-0 (c/9 volumes e 23 anexos. Apensos o TC 012.904/2007-9 c/2 anexos; TC 026.797/2006-0 c/1 anexo; e TC 030.059/2007-6 c/2 anexos).
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Responsáveis: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00), ex-Presidente, José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-Presidente, Sérgio Maurício Brito Guadenzi (CPF 047.158.885-72), Presidente, Severino Pereira de Rezende Filho (CPF 192.675.097-72), Diretor de Engenharia, Mário Jorge Moreira (CPF 598.753.997-87), Superintendente de Obras, José Roberto Jung Santos (CPF 403.576.787-53), Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Diretor Comercial, Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), ex-Diretora de Engenharia e Josefina Valle de Oliveira Pinha (CPF 185.527.571-68), ex-Superintendente Jurídica, Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (CNPJ 07.190.757/0001-34).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secob e Secex/ES.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668) Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Flávia Soares Coelho (OAB/DF 26.307), Emiliana Alves Lara (OAB/DF 7.235) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

9. ACÓRDÃO:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria, realizado junto às obras de Melhoramento e Ampliação do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES, no âmbito do Fiscobras 2006, sob a responsabilidade da Infraero.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. determinar à Infraero que:

9.1.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, promova o saneamento das irregularidades apontadas neste processo e no TC-012.904/2007-9, que infringem princípios e dispositivos da Lei nº 8.666/93, dentre eles os arts. 7º, § 1º, 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas “a” a “f”, art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

9.1.2. com fundamento no art. 276, do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente as execuções orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até a entrega pela Infraero ao TCU do projeto executivo final por ela previsto para o mês de novembro de 2008, para que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443;

9.1.3. informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas;

9.2. determinar à Secex/ES, com o apoio da Secob, que :

9.2.1. realize audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos Srs. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, bem como dos técnicos mencionados no subitem 9.1.3 acima, para apresentarem razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007;

9.2.2. faça retornar à Infraero os anexos da documentação protocolada no Tribunal sob o nº 0000429139657;

9.2.3. proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. Vol.1) – relacionados aos Editais de Licitação Fases I e II, aos Projetos Básico e Executivo, à fiscalização da obra, entre outros – ainda pendentes de verificação;

9.2.4. conclua as análises das demais audiências já determinadas no âmbito deste processo;

9.3. comunicar ao Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal, que as irregularidades inicialmente apontadas neste Levantamento de Auditoria, que culminaram com a concessão de Medida Cautelar com determinação de retenções financeiras, não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópias deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o dundamentam;

9.4. encaminhar cópias deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam:

9.4.1. ao Ministério Público Federal;

9.4.2. aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências; e

9.4.3. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, e ao Sr. Senador da República Renato Casagrande;

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1606-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1607/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 006.367/2008-9

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/CE
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado nas obras de construção do Canal de Integração Castanhão – Região Metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará, trechos 1 a 4 (do Açude Castanhão ao Açude Gavião), que integram o PT 18.544.0515.10Gj.0101.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/CE que, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/92, promova as audiências dos responsáveis a seguir mencionados para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa acerca das ocorrências indicadas, encaminhando-lhes cópia do Relatório de fls. 1/33:

9.1.1. Sr. César Augusto Pinheiro, CPF: 63859700863, acerca da incidência, nas Medições nºs 13 a 24, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, *in verbis*: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento;

9.1.2. Sr. Edinardo Rodrigues Ximenes, CPF: 05942276315, acerca da incidência, nas Medições nºs 01 a 12, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, in verbis: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento;

9.2. determinar à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que promova a liberação dos recursos financeiros em obediência aos cronogramas de desembolso pactuados nos Planos de Trabalho e em suas readequações, em conformidade com o art 7º, inciso IV, da IN/STN nº 1/1997;

9.3. determinar à Secex/CE que examine os indícios de sobrepreço nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE em confronto com informações sobre a compatibilidade dos respectivos preços globais com o mercado; sobre a eventual celebração de aditivos contratuais, alterando os quantitativos dos itens cujos preços foram considerados superiores aos do Sicro; e com a composição específica de custos dos projetos; realizando as diligências que se revelarem necessárias ao esclarecimento dos fatos;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que os indícios de irregularidade apontados nos autos não recomendam a paralisação das obras.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1607-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1609/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 015.498/2008-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex/PR nas obras de recuperação do trecho rodoviário da BR-272/PR compreendido entre a Divisa SP/PR (Guaíra) e a Ponte sobre o Rio Piquiri (km 537,8 ao km 567,2), no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar o presente processo aos autos do TC 003.392/2006-1.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1609-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1610/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 016.697/2008-8
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PR
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes no Estado do Paraná, no período compreendido entre 30/6 e 10/7/2008, envolvendo a obra relativa à Construção de Trecho Rodoviário – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR 487, no Estado do Paraná.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar o presente processo ao TC 005.524/2003-7.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1610-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1611/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 017.986/2008-5;
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex/PR no âmbito do PETSE, especificamente nas obras rodoviárias emergenciais na BR-476, no trecho compreendido entre o entroncamento da PR-428 (Lapa) com a PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul), do km 195,8 ao km 277,9.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar os presentes autos ao TC 002.302/2006-0.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1611-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1612/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC nº 007.924/2007-0 (com 11 anexos e 8 volumes)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Carlos Raimundo Albuquerque Nascimento (Diretor-Presidente – CPF nº 004.480.362-15), Lourival do Carmo de Freitas (Diretor de Gestão Corporativa – CPF nº 788.726.938-53), Carlos Alberto Pires Rayol (Superintendente de Expansão da Transmissão – CPF nº 116.764.851-04) e José Henrique Machado Fernandes (Assistente do Diretor de Planejamento e Engenharia – CPF nº 215.033.111-04)
3.1. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex (RO)
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada, em cumprimento ao disposto no Acórdão Plenário nº 307/2007, nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia, promovidas pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:
9.1. determinar à Eletronorte que:

9.1.1. demonstre, em relação a cada um dos empreendimentos de transmissão que realizar, se o parcelamento do objeto é ou não técnica e economicamente viável, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, em razão do que prevê o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.2. atente para o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

9.1.3. abstenha-se de incluir, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas em que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigências para habilitação ou como critério para desclassificação de propostas;

9.1.4. ao incluir em seus contratos cláusulas referentes à garantia de cumprimento dos mesmos, observe rigorosamente as disposições sobre o tema constantes da Lei nº 8.666/1993;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que não persistem irregularidades graves nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia (PT 25.752.1042.3242.0010);

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1612-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1613/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-009.767/2004-1 (com 4 volumes e 4 anexos).
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União (Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP), Juiz Federal Sidmar Dias Martins (2ª Vara Federal – Santos/SP), Procuradora da República Marina Filgueira de Carvalho Fernandes (Procuradoria da República no Município de Santos/SP) e Procurador da República Pedro Antônio Roso (Procuradoria da República no Município de Santos/SP).

3.1. Responsáveis: Marcelo de Azeredo (CPF: 028.264.018-58, cargo: Diretor-Presidente, período: 14/6/1995 a 15/5/1998); Paulo Fernandes do Carmo (CPF: 351.371.008-97, cargo: Diretor-Presidente, período: 16/5/1998 a 26/4/1999) e Wagner Gonçalves Rossi (CPF: 031.203.258-72, cargo: Diretor-Presidente, período: 27/4/1999 a 5/12/2000).

4. Unidade Jurisdicionada: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP.
8. Advogados constituídos nos autos: Marcos Furkim Netto (OAB/SP 57.056), Walter Luis Bernardes Albertoni (OAB/SP 123.283), Cíntia Marsigli Afonso Costa (OAB/SP 127.688), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Juliana Peruzzo de Caroli (OAB/SP 209.207), Kamila de Freitas Fogolin (OAB/SP 237.103) e Ayrton Apparecido Gonzaga (OAB/SP 19.141).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP, à vista de irregularidades constatadas em fiscalização realizada na Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante

das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso V, c/c o art. 246 do Regimento Interno/TCU;

9.2. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente;

9.3. nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno/TCU, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis indicados no quadro seguinte, relativamente às ocorrências igualmente anunciadas:

ITEM DA INSTRUÇÃO	OCORRÊNCIA	RESPONSÁVELDIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA
5.1	Assinatura do terceiro aditivo ao contrato operacional CO. 15/92, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., aumentando a área originariamente arrendada de 8.630,48 m² para 34.902,68 m², implicando em acréscimo de 219,46% no objeto contratado, em prejuízo das disposições do art. 4.º da Lei n.º 8.630/1993, c/c o art. 65, § 1.º, da Lei n.º 8.666/1993, tendo em vista a submissão dos contratos de arrendamento ao regime de licitações e contratos da administração pública, que veda acréscimos superiores a 25% do objeto contratado.	**Marcelo de Azeredo**
6.1 – a	Ausência de adoção de medidas eficazes para rescindir o contrato de arrendamento CA.14/92, firmado com a empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda., que vinha descumprindo sistematicamente cláusulas contratuais.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.1 – b	Falta de providências tendentes à devolução, após rescisão contratual, de área arrendada à firma DI GREGORIO Navegação Ltda. (contrato PRES.16/88).	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.5	Assinatura, em 12/4/1999, por tempo indeterminado, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.6	Existência de débito em nome da empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., relativamente a serviços prestados pela CODESP desde 1997, reconhecido em	**Paulo Fernandes do Carmo**

	6/3/1999, no valor de R$ 208.982,49, não assumido pelas cessionárias sucessoras, Companhia POTENZA de Petróleo e Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., não obstante compromissos firmados nesse sentido.	
6.7	Falta de providências para a cobrança de débitos pendentes, relativamente à correção monetária e juros de mora, em face dos contratos CA 14/92 e PRES.11/89, firmados com as empresas Cândido Armazéns Gerais Ltda. e Transporte Cândido Ltda., valores esses não exigidos na oportunidade da cessão dos direitos e obrigações decorrentes dos referidos contratos, bem assim da permissão de uso à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.).	**Paulo Fernandes do Carmo**
7.1 – b	Cessão à empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda.(razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termo formalizado em 16/6/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.16/88, assinado em 11/2/1988, com a firma DI GREGORIO Navegação Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – a	Assinatura, em 20/6/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa Bandeirantes Terminais Alfandegados Ltda., com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – b	Assinatura, em 4/9/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de equipamentos, em favor da empresa SPARTACUS Comércio e Serviços Ltda., deixando de cumprir o estatuído no art. 4.º,	**Wagner Gonçalves Rossi**

	inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	

9.4. transferir para as contas da CODESP, exercícios de 1998 (TC-006.902/1999-5) e 1999 (TC-008.282/2000-3), o julgamento de mérito sobre as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis apontados no quadro abaixo, relativamente às ocorrências igualmente identificadas, devendo ter lugar naqueles processos a deliberação sobre a necessidade ou não de se estender aos outros responsáveis (demais membros da Diretoria Executiva e Conselho de Administração) a audiência determinada no despacho de fls. 218 – vol. 4, afora a decisão sobre eventuais determinações à empresa:

ITEM DA INSTRUÇÃO	OCORRÊNCIA	**RESPONSÁVEL DIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA**
5.2	1. Falta de adoção de medidas eficazes para a rescisão do contrato CA.11/89, de 2/3/1989, firmado com a empresa Transportes Cândido Ltda., arrendatária que colocou o imóvel à disposição da CODESP em 10/3/1998 (expediente nº 7345/98-44), sem que a estatal tomasse as providências necessárias para a retomada da área.	**Marcelo de Azeredo**
6.2 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., mediante termo formalizado em 11/3/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, de 20/7/1992, firmado com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.2 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.11/89, de 2/3/1989, assinado com a firma Transportes Cândido Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/1/1992) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.2 - c	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CA.14/92, assinado em 10/8/1992, com a firma Cândido Armazéns Gerais Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/7/1993) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993	**Paulo Fernandes do Carmo**

6.3 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., de direitos e ônus de contrato de arrendamento (nº CO.15/92), mediante termo de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993 (obs: o aditivo foi posteriormente anulado, tendo em vista que a empresa não estava formalmente constituída à data do aditamento).	Paulo Fernandes do Carmo
6.3 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), de direitos e ônus de contratos de arrendamento (nºs PRES.11/89 e CA.14/92), mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993:	Paulo Fernandes do Carmo
6.4	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditivo aos contratos n.ºs CA.14/92 e PRES.11/89, firmado em 11/2/1999, que promoveu a unificação desses dois intrumentos, bem assim a prorrogação da vigência por 10 anos e a cessão dos direitos e obrigações das arrendatárias originárias para a empresa UNI-AME Comércio, Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR - Terminal Alfandegado Ltda), não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Paulo Fernandes do Carmo
7.1 – a	Cessão à empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., mediante termo formalizado em 23/2/2000, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, assinado em 20/7/1992, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o estabelecido no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
7.2	Cessão às empresas Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda. e OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termos de aditamento, dos direitos e ônus decorrentes dos contratos de arrendamento CO.15/92 e PRES.16/88, respectivamente, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditamento	

7.3	ao contrato CA.16/1988, assinado em 16/6/1999, que promoveu a cessão dos direitos e obrigações, até então pertencentes à empresa DI GREGORIO Navegação Ltda., para a empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), e prorrogou o prazo contratual por mais três anos, não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Wagner Gonçalves Rossi

9.5. determinar a juntada de cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, às contas da CODESP, exercícios de 1998 (TC-006.902/1999-5) e 1999 (TC-008.282/2000-3), para os fins previstos no item anterior (9.4);

9.6. determinar o arquivamento deste processo, ante o disposto no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU;

9.7. enviar cópia da presente deliberação, bem assim do relatório e voto que a fundamentam, à Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, aos interessados Juiz Federal Dr. Sidmar Dias Martins (2ª Vara Federal – Santos/SP), Procuradora da República Dra. Marina Filgueira de Carvalho Fernandes (Procuradoria da República no Município de Santos/SP) e Procurador da República Dr. Pedro Antônio Roso (Procuradoria da República no Município de Santos/SP), em face dos expedientes de fls. 321/344 – vol. 4, e ainda aos responsáveis Marcelo de Azeredo, Paulo Fernandes do Carmo e Wagner Gonçalves Rossi.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1613-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1614/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 013.658/2008-6

2. Grupo I, Classe de Assunto: VII - Solicitação

3. Interessado: José Gomes Temporão, Ministro de Estado da Saúde

4. Órgão: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/MA

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação, encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos do art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, autorizando-se em caráter excepcional, prazo adicional e improrrogável até 31/8/2008**,** para apresentação ao Tribunal do processo de prestação de contas anual do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão, referente ao exercício de 2007, instruído de acordo com a IN-TCU n° 47/2004;

9.2. enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, para conhecimento do Senhor Ministro de Estado da Saúde e da Controladoria-Geral da União no Estado do

Maranhão;
9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1614-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1615/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 008.256/2008-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex-RJ.
8. Advogado constituído nos autos: José Olavo Viana Leite (OAB/RJ nº 46.638).

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação encaminhada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, nos termos do art. 113, § 1° da Lei n° 8.666/93, contra edital licitatório de Furnas Centrais Elétricas S.A. (PE.DAQ.G. 0413.2007), em razão da utilização de modalidade pregão para a contratação de serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para no mérito considerá-la procedente;
9.2. determinar à Furnas Centrais Elétricas S. A que se abstenha de celebrar o contrato referente ao Pregão Eletrônico PE.DAQ.G. 0413.2007, pois seu objeto não pode ser enquadrado como serviço comum, de modo a atender o disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002;
9.3. determinar à Secex-RJ que proceda a análise da resposta à diligência, realizada por intermédio do Ofício nº 1098/2008 – TCU/Secex/RJ-2ª DT, no âmbito dos autos de prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, referente ao exercício de 2007;
9.4. juntar estes autos à prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, exercício 2007;
9.5. dar ciência do teor desta deliberação às empresas Furnas Centrais Elétricas S.A. e Marte Engenharia Ltda, bem como à Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1615-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1616/2008 -TCU – Plenário

1. Processo TC 010.729/2005-1.
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf).
4. Interessados: Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PE.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação oferecida pela empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. a respeito de supostas irregularidades praticadas no âmbito da Tomada de Preços n.º TP-01.2004.8250, realizada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) para a contratação de sociedade de advogados para a prestação de serviços técnicos de natureza jurídica especializados nas áreas de Direito Civil e Direito Processual Civil, compreendendo o contencioso relacionado ao empreendimento do reassentamento de Itaparica, com a defesa da Chesf em ações judiciais já em tramitação, perante os juízes das comarcas dos estados de Pernambuco e Bahia,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, c/c o art. 132, inc. VII, da Resolução n.º 191/2006, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco que:

9.2.1 em futuros procedimentos licitatórios, especifique, no instrumento convocatório, critérios objetivos de aferição da exeqüibilidade dos preços constantes das propostas;

9.2.2 revise a norma interna CI-DCC-013/2004, de 13/4/2004, de forma a evitar que esta conduza à afronta do art. 40, X, e do art. 48, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993;

9.3 esclarecer à Comissão de Licitação da Companhia Hidro Energética do São Francisco que, o critério para aferição de inexiqüibilidade de preços definido no art. 48, incisoII, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/1993, conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, com o intuito de assegurar o alcance do objetivo de cada certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa;

9.4 encaminhar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco e à empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. cópia deste acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto;

9.5 arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1616-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1617/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC–016.003/2003-8 (apensos: TC-013.014/2008-9 e 007.093/2007-9)
2. Grupo: I – Classe de assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 5ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: Mara Rocha Aguilar (OAB/RJ 52.897); Hamilton Soares de Andrade Júnior (OAB/RJ 29.830); Regina Célia Sampaio Montez (OAB/RJ 25.673); Paulo Surreaux Strunck Vasques de Freitas (OAB/RJ 25.384); Marcelo Lipcovitch Quadros da Silva (OAB/RJ 46.807); Jorge Fernando Schettini Bento da Silva (OAB/RJ 56.920); Paulo Roberto de Souza Cirino (OAB/RJ 758-B); Cristina Pimentel da Silva (OAB/RJ 41.620); Rita de Cássia Amaral Marques de Souza (OAB/RJ 39.435); Luiz Carlos da Rocha Messias (OAB/RJ 31.460); Carlos Eduardo Gabina de Medeiros (OAB/RJ 77.775); Túlio Romano dos Santos (OAB/RJ 86.995); Marcelo Sampaio Vianna Rangel (OAB/RJ 90.412); Luiz Jouvani Oioli (OAB/SP 158.510); Yara Coelho Martinez (OAB/SP 146.516); Paula Saldanha Jaolino Fonseca (OAB/RJ 95.457); Júlio César Gomes Ribeiro da Costa (OAB/RJ 108.483); Nelson Luiz Machado Lamego (OAB/RJ 82.542); Renato Goldstein (OAB/RJ 57.135); Daniela Pio Borges Mariano da Fonseca (OAB/RJ 109.935); Danusa Paulo de Campos (OAB/RJ 114.618); Gustavo Lellis Pacífico Peçanha (OAB/RJ 111.526); Luciane Aparecida Poletti Moreira (OAB/SP 171.187); Maria Carolina Pina Correia de Melo (OAB/RJ 99.297); Oliver Azevedo Tuppan (OAB/RJ 112.644);; Rogério Fraga Mercadante (OAB/SP 152.926); Karla Assumpção da Silva (OAB/RJ 95.476); Bruno Machado Eiras (OAB/RJ 112.579); André Carvalho Teixeira (OAB/DF 18.135); Raphael Borges Leal de Souza (OAB/DF 15.436); Fabíola Patrícia de Oliveira Lima (OAB/PE 18.645); Adriana Diniz de Vasconcellos Guerra (OAB/SP 191.390-3); Luiz Cláudio Lima Amarante (OAB/SP 156.859); Nelson Alexandre Paloni (OAB/SP 136.989); Isamara Seabra Beltrão (OAB/RJ 96.557); Luciana Vilela Gonçalves (OAB/SP 160.544); Leonardo Forster (OAB/SP 209.708-B).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de Energia Elétrica gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:
9.1. arquivar o presente processo, nos termos do artigo 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;
9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, ao Procurador da República, Dr. Fábio Moraes de Aragão, informando-lhe que a matéria refere-se ao Ofício/PR/RJ/FMA 86/2008 (Procedimento Administrativo MPF/PR/RJ 1.30.012.000313/2005-57).

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1617-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1618/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-016.666/2003-0 (com 7 volumes).
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Controladoria-Geral da União.
4. Entidade: Município de Amajari/RR.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RR.
8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Domingos Sávio Moura Rebelo, OAB/RR n. 184-A;

Marco Antônio da Silva Pinheiro, OAB/RR n. 299; Carlos Albeto Gonçalves, OAB/MG 95.613.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Controladoria-Geral da União acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Amajari/RR, detectadas durante a 2ª etapa do Programa de Fiscalização em unidades da federação selecionadas mediante sorteios públicos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso II, c/c as disposições do art. 235, todos do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação;

9.2. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992;

9.3. determinar a citação solidária:

9.3.1. do Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal, e da empresa Polieng Engenharia Ltda., com fundamento no art. 12, II, da referida Lei, para que apresentem alegações de defesa ou recolham as importâncias abaixo elencadas, correspondentes a sobrepreço nos Contratos ns. 2 (Convite n. 3/1998) e 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998), cujo detalhamento deverá ser discriminado nos ofícios citatórios:

Contrato n. 2/1998

Débitos	Data-base
8.244,92	07/10/1998
11.869,92	14/10/1998
117,98	30/10/1998

Contrato n. 3/1998

Débitos	Data-base
86.879,56	17/12/1998
24.830,90	23/12/1998
7.519,04	24/3/1998

9.3.2. do Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal, e da Construtora Sanan Ltda., para que apresentem alegações de defesa ou recolham as importâncias abaixo discriminadas, correspondentes a sobrepreço no Contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1998), cujo detalhamento deverá ser discriminado nos ofícios citatórios:

Débito	Data-base
9.680,40	02/06/1999
48,00	20/07/1999

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Superintendência da Zona Franca de Manaus e ao Ministério da Educação, em atendimento ao disposto no art. 198, parágrafo único, do RI/TC**U.**

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1618-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1619/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 003.731/2008-4

2. Grupo: II – Classe de assunto: VI – Representação

3. Interessado: SREVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.

4. Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos/MTE
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: 5ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação encaminhada pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. com fulcro no art. 113, §1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com pedido de cautelar, visando a apuração de supostas irregularidades perpetradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego na realização do Pregão Presencial nº 04/2008, ocorrido entre os dias 22 e 25/2/2008 e destinado à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de todos os materiais de consumo, equipamentos e mão-de-obra necessários à execução dos serviços.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a presente representação, que já havia sido anteriormente conhecida pelo TCU;
9.2.. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, do Ministério do Trabalho e Emprego que, doravante, busque adequar os seus procedimentos relativos ao pregão, no sentido de evitar que ocorram equívocos como o observado nestes autos, uma vez que não há previsão legal de que a manifestação de intenção de recurso, efetivada na forma do art. 4º da Lei nº 10.520, de17 de julho de 2002, e no art. 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555, de 07 de julho de 1997, ou seja, de forma imediata e motivada, possa ser recusada pelo pregoeiro de forma sumária;
9.3. alertar a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, do Ministério do Trabalho e Emprego, que nas suas licitações em geral, tanto na fase de orçamentação, quanto na fase de análise das propostas, atente para a possibilidade de que as alíquotas referentes ao PIS e à COFINS, no que se refere às licitantes que sejam tributadas pelo Lucro Real, sejam diferentes do percentual limite previsto em lei, devido às possibilidades de descontos e/ou compensações previstas, devendo exigir, se for o caso, que as alíquotas indicadas, nominais ou efetivas reduzidas, sejam por elas justificadas, em adendo à Planilha de Custo ou Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente;
9.4. dar ciência desta decisão à empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. e à empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda. e
9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1619-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1620/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC - 014.533/2007-8
2. Grupo: II – Classe de assunto: VI – Representação
3. Interessado**:** Secex/MT
4. Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-AR/MT
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/MT
8. Advogado constituído nos autos: Francisco de Paula Filho – OAB/DF 7.530

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação interposta nos termos do Art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em razão da identificação, no curso de inspeção realizada na entidade, de indícios de supostas irregularidades na transferência de recursos públicos do SENAR-AR/MT à FAMATO - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso e no preenchimento do cargo de Presidente do Conselho Administrativo daquela entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central que:

9.2.1. promova estudos, no prazo de 90 (noventa) dias com o objetivo de avaliar a adequabilidade do valor transferido por suas unidades, previsto nos respectivos regimentos internos, às associações sindicais de grau superior, a título de apoio à administração superior por elas efetivadas, orientando-se pelos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, fazendo as correções julgadas necessárias, de modo a encaminhar a este Tribunal, ao final do prazo, a documentação referente e as medidas corretivas porventura adotadas;

9.2.2. se abstenha, desde logo, de efetuar repasses à Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil, nos termos regimentalmente previstos, sem exigir a devida prestação de contas dos recursos repassados, utilizando-se, para este objetivo, de instrumento formal, tal como convênio ou outro termo de cooperação, no qual devem ficar estabelecidos as obrigações recíprocas resultantes das aludidas transferências, o plano de trabalho e de aplicação dos recursos, os procedimentos para se cumprir o dever de prestar contas periodicamente, contemplando prazos e a forma, e para guarda dos documentos originais, com sua disponibilização para os órgãos de controle, bem como as sanções pelo descumprimento do pactuado, tal como suspensão imediata das transferências, orientando as Administrações Regionais neste mesmo sentido, no que se refere às transferências às federações às quais estão vinculadas, informando a este Tribunal, no prazo indicado no item anterior, as medidas adotadas;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Regional no Estado do Mato Grosso e à Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso;

9.4. encaminhar os autos à 5ª SECEX para que, a partir do presente momento processual, ela assuma a responsabilidade pelo prosseguimento do feito, promovendo as devidas comunicações processuais, entre outras medidas que se mostrem necessárias, e o monitoramento do cumprimento das determinações contidas na presente deliberação, de modo a permitir que as medidas ora apontadas sejam observadas, no que couber, por todas as entidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, em âmbito nacional e regional.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1620-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1661/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-525.084/1997-5 (com 1 volume e 3 anexos)

2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão

3. Interessados/Recorrente:

3.1. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Piauí – Senac-PI (CNPJ: 33.469.172/0005-91); José Alves do Nascimento (CPF 066.031.813-04), ex-Presidente; e Francisco Valdeci de Souza Cavalcante (CPF 048.380.683-87), ex-Diretor Regional

3.2. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU

4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Piauí – Senac-PI (CNPJ: 33.469.172/0005-91)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

5.1 Relator da Decisão Recorrida: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidades Técnicas: Serur e Secex/PI

8. Advogados constituídos nos autos: Elizabeth Diniz Martins Souto (OAB/DF 416-A), Francisco Soares Campelo Filho (OAB/PI 2.734), Gilianna Rodrigues Flores (OAB/PI 3.603), Jeremias Bezerra de Moura (OAB/PI 4.420), João Estenio Campelo Bezerra (OAB/DF 2218), Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), Marcelo Antônio Rodrigues Viegas (OAB/DF 18.503), Marcelo Martins Eulálio (OAB/PI 2.850), Nadir Gayoso Ferraz Campelo (OAB/PI 2.989), Paulo Marcelo de Carvalho (OAB/DF 15.115), Plauto Afonso da Silva Ribeiro (OAB/DF 20.567), René Rocha Filho (OAB/DF 8.855), Saint-Clair Diniz Martins Souto (OAB/DF 23.368), Saint-Clair Martins Souto (OAB/DF 4.875), Simão Guimarães de Souza (OAB/DF 1.023), Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3037)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra deliberação proferida pela 1ª Câmara na Sessão de 08/02/2000 (Relação nº 02/2000, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, **in** Ata nº 03/2000), que julgou regulares com ressalva as contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí – Senac-PI, relativas ao exercício de 1996, dando quitação aos responsáveis.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 32; 35; e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito o Acórdão recorrido no que diz respeito às contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, ex-Presidente e ex-Diretor Regional do Senac/PI;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante relativas ao exercício de 1996 da entidade, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias adiante indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Senac/PI, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas em que foram pagas as parcelas relacionadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data (1996)	Débito	Data	Débito
Janeiro	1.007,00	Agosto	1.111,00
Fevereiro	1.007,00	Setembro	1.111,00
Março	1.111,00	Outubro	1.111,00
Abril	1.111,00	Novembr	1.111,00
Maio	1.111,00	Dezembr	1.111,00
Junho	1.111,00	Dezembr	1.111,00
Julho	1.111,00	--	--

9.3. aplicar, individualmente, aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Alves do Nascimento, multa no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar ao Senac/PI que adote as providências cabíveis junto à Companhia Energética do Piauí – Cepisa, com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nos termos da Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, haja vista que, segundo o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na

Administração Regional, o Senac/PI efetuou o pagamento, sem ressarcimento algum por parte da citada entidade, informando ao Tribunal, na próxima prestação de contas da entidade, as medidas adotadas para solução da pendência junto à Cepisa;

9.6. determinar ao Presidente do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac que adote providências com vistas ao acompanhamento da cobrança do débito solidário imputado ao ex-Presidente do Senac/PI, Sr. José Alves do Nascimento, e ao atual, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, informando ao Tribunal em sua próxima prestação de contas as medidas adotadas.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1661-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.
13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1662/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC 005.965/2006-6
2. Grupo II, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Gerson de Oliveira (CPF 936.016.118-72), Robson Petrus Pereira dos Santos (CPF 838.269.478-00), Mercy Peca (CPF 598.265.098-68) e espólio de Flávia Laura Domigues (CPF 214.681.108-02)
4. Órgão: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/SP
8. Advogado constituído nos autos: Nadir Brandão (OAB/SP nº 77.773)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, em razão de concessão fraudulenta de benefício de pensão praticada pelos ex-servidores Gerson de Oliveira e Robson Petrus Pereira dos Santos, em conluio com as Sr.ªs Mercy Peca e Flávia Laura Peca (falecida), também conhecida como Flávia Laura Domigues.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos responsáveis Srs. Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas a seguir indicadas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)
1/6/1997	7.353,30	1/11/1998	7.353,30	1/4/2000	6.372,21
1/7/1997	4.902,20	1/12/1998	4.902,20	1/5/2000	6.372,21
1/8/1997	4.902,20	1/1/1999	4.902,20	1/6/2000	9.558,31
1/9/1997	4.902,20	1/2/1999	4.902,20	1/7/2000	6.372,21

1/10/1997	4.902,20	1/3/1999	4.902,20	1/8/2000	6.372,21
1/11/1997	7.353,30	1/4/1999	4.902,20	1/9/2000	6.372,21
1/12/1997	4.902,20	1/5/1999	4.902,20	1/10/2000	6.372,21
1/1/1998	4.902,20	1/6/1999	7.353,30	1/11/2000	9.558,32
1/2/1998	4.902,20	1/7/1999	11.982,65	1/12/2000	6.372,21
1/3/1998	4.902,20	1/8/1999	6.372,21	1/1/2001	6.372,21
1/4/1998	4.902,20	1/9/1999	6.372,21	1/2/2001	6.372,21
1/5/1998	4.902,20	1/10/1999	6.372,21	1/3/2001	6.372,21
1/6/1998	7.353,30	1/11/1999	10.293,32	1/4/2001	6.372,21
1/7/1998	4.902,20	1/12/1999	6.372,21	1/5/2001	6.372,21
1/8/1998	4.902,20	1/1/2000	6.372,21	-	-
1/9/1998	4.902,20	1/2/2000	6.372,21	-	-
1/10/1998	4.902,20	1/3/2000	6.372,21	-	-

9.2. aplicar aos responsáveis Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. declarar os Srs. Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/992, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para as providências que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1662-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1663/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.287/2008-0 (com 1 volume, 2 anexos e 1 volume de anexo)

2. Grupo II, Classe de Assunto V - Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008 – Construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro)

3. Unidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e Secretaria de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Seobras)

4. Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (Diretor-Geral do DNIT, CPF nº 435.102.567-00), Hugo Sternick (Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, CPF nº 296.677.716-87) e Luiz Fernando de Souza (Secretário da Seobras, CPF nº 569.211.957-91)

4.1. Interessados: Congresso Nacional, Consórcio Arco Metropolitano do Rio (Construtora Norberto Odebrecht S/A, CNPJ nº 15.102.288/0001-82, e Construtora Andrade Gutierrez S/A, CNPJ nº 17.262.213/0007-80), Consórcio Carioca/Queiroz Galvão (Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, CNPJ nº 40.450.769/0001-26, e Construtora Queiroz Galvão S/A, CNPJ nº 33.412.792/0001-60), Consórcio Arco do Rio (Construtora OAS Ltda., CNPJ nº 14.310.577/0001-04, e Construções e Comércio

Camargo Corrêa S/A, CNPJ nº 61.522.512/0001-02) e Consórcio Arco Metropolitano Rio (Delta Construções S/A, CNPJ nº 10.788.628/0001-57, e Oriente Construção Civil Ltda., CNPJ nº 01.127.106/0001-13)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria concernente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 250 e 276 do Regimento Interno, em:

9.1. indeferir a proposta da Unidade Técnica de adoção de medida cautelar suspensiva dos contratos de execução do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro e do repasse de recursos federais para a obra;

9.2. determinar à Secob que, relativamente à Concorrência nº 004/2007, da Seobras, e nos termos regimentais:

9.2.1. promova a audiência do Diretor-Geral do DNIT, Luiz Antonio Pagot, quanto às exigências excessivas ou desnecessárias para qualificação técnica, descrevendo-as no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.2. promova a audiência do Secretário de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, quanto às exigências excessivas ou desnecessárias para qualificação técnica e à não-reabertura de prazo para entrega das propostas após modificação substancial do objeto licitado, detalhando as referidas questões no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.3. promova a audiência do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, Hugo Sternick, e do Secretário de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, quanto à adoção do preço da areia acima do Sicro e do EMOP; à opção pelo uso de **motoscraper** ou do conjunto trator de esteira/carregadeira/caminhão basculante, quando seria mais econômico ou apropriado apenas o conjunto escavadeira/caminhão basculante; e à aplicação de BDI integral sobre a aquisição de materiais betuminosos, detalhando as referidas questões no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.4. promova a oitiva dos consórcios contratados quanto aos indícios de sobrepreços, bem como a respeito da eventual necessidade de redução do BDI incidente sobre o remanejamento de instalações referentes a serviços públicos, quando houver gerenciamento, detalhando as citadas questões no ofício e remetendo-lhes cópia do relatório de auditoria;

9.2.5. promova a oitiva da Seobras a respeito da eventual necessidade de redução do BDI incidente sobre o remanejamento de instalações referentes a serviços públicos, quando houver gerenciamento, detalhando a questão no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.3. determinar à Seobras que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro:

9.3.1. apresente ao DNIT, para aprovação prévia, o projeto executivo da obra, assim como qualquer alteração de projeto em fase de obras;

9.3.2. na hipótese de surgimento de serviços novos nas planilhas contratuais, devidamente justificados, limite os preços dos insumos, serviços e o percentual de BDI aos valores constantes do Sicro ou, quando inexistentes nesse sistema, aos do Sinapi, em cumprimento ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93;

9.3.3. previamente à autorização para remanejamento de instalações de serviços públicos, não orçados no projeto básico, defina, com base no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, a sua forma de contratação, se diretamente por essa Secretaria ou por intermédio da contratada, observando sempre os preços unitários referenciados pelo Sicro ou, na sua ausência, pelo Sinapi;

9.3.4. exclua do BDI os tributos extintos, bem como, nas futuras licitações com recursos federais, abstenha-se de incluir, na sua composição, parcelas referentes ao IRPJ e à CSLL;

9.4. determinar ao DNIT que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro:

9.4.1. inclua no Convênio nº TT-262/2007-00, por meio de aditivo, todas as cláusulas citadas no art. 14 da IN/MT nº 001/2007, com destaque para o inciso III do referido dispositivo;

9.4.2. proceda ao cadastramento de todos os contratos no SIASG;

9.5. enviar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com a informação de que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, financiada com recursos do programa de trabalho nº 26.782.1458.1K17.0033, por meio do Convênio nº TT-262/2007-00, firmado entre o DNIT e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, há indícios de irregularidades graves nos Contratos nºs nº 007/2008, 008/2008, 009/2008 e 010/2008, no que diz respeito a possíveis sobrepreços, que, entretanto, devido à sua pequena representatividade sobre os valores contratuais, não recomendam a interrupção do fluxo orçamentário para a obra, uma vez que, mesmo se confirmados, poderão ser compensados ao longo do tempo de execução; e

9.6. determinar o apensamento do TC-002.639/2008-2 ao presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1664/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.581/2005-9 (com 1 volume e 6 anexos)

2. Grupo II, Classe de Assunto VII – Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1 Interessado: Instituto Nacional do Câncer/RJ (INCA)

3.2 Responsáveis: Álvaro de Mesquita Spinola (CPF: 046.099.558-81), André Tadeu Bernardo de Sá (CPF: 001.269.617-00), Carlos Henrique Fonseca e Silva Tavares Reto (CPF: 047.813.237-90), Celita Cortes Tavares (CPF: 725.352.297-49), Celso Amaral Cavalcante (CPF: 229.668.033-04), Celso Rotstein (CPF: 403.025.397-00), Ilka Fernandes Chaves (CPF: 802.479.977-49), Jacob Kligerman (CPF: 011.755.487-15), José Gomes Temporão (CPF nº 487.471.497-87), Luiz Carlos Rodrigues da Costa (CPF: 373.775.317-20), Luiz Eduardo Tinoco Werneck (CPF: 295.969.047-87), Magda Cortes Rodrigues Rezende (CPF: 060.164.991-53), Maria de Fátima Fonseca Chaves (CPF: 742.027.747-87), Marisa Martins (CPF: 662.042.247-00), Nilza Santos Masson (CPF: 020.442.177-24), Nivaldo Barroso de Pinho (CPF: 467.827.967-91) e Paulo Roberto de Almeida (CPF: 369.850.827-34)

4. Órgão/Entidade : Instituto Nacional do Câncer/RJ (INCA)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidade Técnica: Secex/RJ

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de irregularidades no fornecimento de alimentação aos pacientes, acompanhantes e servidores do Instituto Nacional do Câncer – INCA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein em relação às irregularidades indicadas nas alíneas “n” e “o” da proposta de encaminhamento transcrita no item 9 do relatório que compõe esta decisão, acolhendo-se as demais;

9.3. aplicar, individualmente, ao Srs. Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, a multa de que trata o artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92 , no valor de R$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais);

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar ao INCA a suspensão do fornecimento de café da manhã aos funcionários terceirizados da Fundação Ary Frauzino, bem como aos servidores do Instituto, à exceção daqueles que têm direito ao desjejum por imposição legal;

9.6. juntar cópias desta deliberação às contas de 2004 (TC n° 017.856/2005-6) e de 2005 (TC n° 015.574/2006-7) do INCA, que se encontram sobrestadas;

9.7. dar ciência desta deliberação, mediante Ofício acompanhado de cópia do Acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, às Procuradoras da República no Estado do Rio de Janeiro Lisiane C. Braecher e Roberta Trajano S. Peixoto, em atenção aos expedientes encaminhados a esta Corte por aquela Procuradoria, entre os quais o Ofício/PR/RJ/GAB/RT nº 504/2008, de 16/07/2008.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1664-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1665/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-011.359/2006-1 (com 7 volumes)

2. Grupo II – Classe VII – Representação

3. Interessada: 2ª Secex

4. Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidades Técnicas: 2ª Secex e Semag

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre a apropriação, pelo Distrito Federal, de valores recolhidos, junto aos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, a título de Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte, bem como de valores recolhidos, desses mesmos servidores, a título de Contribuição Social Previdenciária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à 2ª Secex que acompanhe o resultado das medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda no que se refere ao Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte;

9.2. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para a Semag se pronunciar sobre as medidas adotadas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para cumprir as determinações do Acórdão nº 1.573/2006 – Plenário; e

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Fazenda, ao Advogado-Geral da União, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ao Controlador-Geral da União e ao Governador do Distrito Federal.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1665-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1666/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-013.296/2007-7 (com 1 volume e 3 anexos)
2. Grupo II – Classe V – Levantamento de Auditoria
3. Responsáveis: Luiz Carlos Caetano (CPF 074.094.195-04) e Mauro Barbosa da Silva (CPF 370.290.291-00)
3.1. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/BA
8. Advogados constituídos nos autos: não houve

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho 2678302291K250029 – "Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Camaçari - no Estado da Bahia", constante na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2007.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Carlos Caetano e Mauro Barbosa da Silva;
9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, realize fiscalização tempestiva sobre a execução dos convênios nos quais figure como concedente, especialmente quanto às justificativas e à base legal escolhida pelos convenentes para licitar ou afastar o processo licitatório, com vistas à execução dos objetos dos convênios, a fim de evitar a ocorrência de situações como aquela analisada neste processo, envolvendo a contratação indevida da Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese) pelo Município de Camaçari/BA por inexigibilidade de licitação, em observância ao que dispõe o art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997;
9.3. dar ciência do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese), à Prefeitura Municipal de Camaçari/BA, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, ao Ministério Público do Estado da Bahia e à Procuradoria da República na Bahia (Inquérito Civil nº 1.14.000.000038/2008-05);
9.4. anexar cópia deste acórdão aos TCs 003.321/2008-6, 003.320/2008-9 e 003.319/2008-8;
9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1666-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1667/2008 - TCU – Plenário

1. Processo 021.702/2006-4 – c/ 1 volume e 3 anexos (estes c/ 7 volumes)
2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame

3. Recorrentes: Maria Cristina Chaves Silvério e Jorge Luiz Siqueira (CPF 086.673.901-78)

4. Unidade: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SPOA/SE/MAPA).

4.1. Vinculação : Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Serur

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Pedido de Reexame contra o Acórdão 1379/2007-Plenário, por meio do qual foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Cristina Chaves Silvério e pelo Sr. Jorge Luiz Siqueira, em razão da contratação da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., com fulcro no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, e, em conseqüência, foi-lhes imputada a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 4.000,00 (quatro mil reais).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 277, II, e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 1379/2007-Plenário, para, no mérito, dar-lhes provimento e, em conseqüência, tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 da referida decisão;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal;

9.3. dar ciência desta decisão aos recorrentes.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1667-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1669/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-024.801/2007-4 - c/ 7 anexos e 1 volume

2. Grupo II - Classe I – Agravo

3. Recorrente: Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ 02.660.447/0001-12)

4. Unidade: Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Sefti e Serur

8. Advogados: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Agravo interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. contra o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Agravo interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. contra o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. alterar o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário, que passará a ter a seguinte redação:

"9.2. admitir o pedido de reexame interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., com efeito suspensivo."

9.3. esclarecer que, se no mérito os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 606/2008 – Plenário forem improvidos, a Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC deverá instaurar imediatamente a competente tomada de contas especial quanto aos valores indevidamente pagos à ora agravante, conforme determinado no subitem 9.8.2 do acórdão supracitado;

9.4. determinar à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC que mantenha integralmente as garantias oferecidas pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. para execução do Contrato 43/05;

9.5. dar ciência desta deliberação à agravante e à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.6. determinar a remessa do processo à Secretaria de Recursos para exame de mérito dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 606/2008 – Plenário, com a urgência que o caso requer.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1669-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1670/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.390/2006-0 – c/ 1 volume e 5 anexos

2. Grupo II – Classe – I - Pedido de Reexame

3. Interessados: Roberto Schroeder (CPF 341.821.529-72)

4. Entidade: Eletrosul Centrais Elétricas S.A.

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Secex/PR e Serur

8. Advogado constituído nos autos: Fabiano Marcos Zwicker (OAB/SC 160035)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pelo Sr. Roberto Schroeder, por meio do qual insurge-se contra o Acórdão nº 1.764/2007 - TCU – Plenário (fls. 231/232, VP), que rejeitou as razões de justificativa apresentadas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 1.575,00 (um mil, quinhentos e setenta e cinco reais).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, excluindo a multa aplicada ao recorrente por meio do Acórdão 1.764/2007-Plenário;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1670-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1671/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-011.978/2008-6 - c/1 volume e 5 anexos (estes c/29 volumes)
Apenso: TC-015.160/2008-6
2. Grupo II – Classe I – Agravo
3. Agravantes: Município de Parnaíba/PI e Construtora Jurema Ltda.
4. Entidade: Município de Parnaíba/PI.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PI
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam Agravos interpostos pelo Município de Parnaíba/PI e pela Construtora Jurema Ltda. contra medida cautelar adotada por meio do despacho de fls. 49/51, determinando a suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008 e a oitiva dos agravantes para, no prazo de dez dias, manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Construtora Sucesso S.A.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fulcro no art. 289 do Regimento Interno, conhecer do presente agravo para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. autorizar a realização da audiência dos responsáveis e da oitiva da construtora Jurema Ltda., nos termos propostos pela unidade técnica;
9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos agravantes e ao representante.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1671-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1672/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-012.435/2002-7 – c/ 2 volumes e 7 anexos
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração
3. Embargante: José Vieira de Andrade Neto - ex-prefeito (CPF 208.129.496-68)
4. Entidade: Município de Itanhomi/MG
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados: André Ávila (OAB/DF 24.383) e João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG 20.180)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto, ex-prefeito do Município de Itanhomi/MG, contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, por meio do qual não foi conhecido recurso interposto pelo ex-gestor contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto contra o Acórdão n° 1.493/2005 – Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: tagCodigoInternet.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1673/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.263/2006-2 (com 5 anexos)

2. Grupo I – Classe – II: Solicitação do Congresso Nacional

3. Interessado: Deputado Isaías Silvestre (Presidente)

4. Órgão: Câmara dos Deputados – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/PE

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para que fosse realizada fiscalização dos repasses dos recursos federais destinados à saúde no município do Recife/PE, no período de 2001-2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atenção ao Ofício 015/2006/CFFC-P, que:

9.1.1. por meio de diligência realizada ao Ministério Público Estadual de Pernambuco, identificaram-se três processos de investigação preliminares (PIP), no âmbito daquele órgão, tratando de possíveis irregularidades ocorridas em aquisições de bens e serviços pelo Município de Recife/PE na área de saúde, no período de janeiro de 2001 a junho de 2005:

9.1.1.1. PIP 01/04 - trata de diversas dispensas de licitação;

9.1.1.2. PIP 01/05 – trata da dispensa de licitação para contratação de empresa de vigilância armada (Processo de Dispensa de Licitação 3/2005);

9.1.1.3. PIP 02/05 - trata da dispensa de licitação para contratação de mão-de-obra para serviços gerais (Processo de Dispensa de Licitação 4/2005).

9.1.2. com relação às dispensas de licitação objeto do PIP 01/04, constatou-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já analisou praticamente todas os processos, não tendo sido detectadas

irregularidades graves, conforme as seguintes deliberações daquela Corte, encaminhadas em anexo: Acórdão 1.488/02, Decisão 1.247/03, Decisão 149/02, Decisão 1.767/05, Decisão 1.210/06;

9.1.3. com relação à dispensa de licitação objeto do PIP 01/05, o TCE/PE instaurou processo para avaliar sua regularidade (TC 0504991-0), processo ainda não apreciado por aquela Corte;

9.1.4. com relação à dispensa de licitação objeto do PIP 02/05, ele já foi objeto de análise pelo TCE/PE (TC 0505366-3), que julgou regulares as contas, conforme documentos em anexo.

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia dos documentos de fls. 49/50, 69/79 e 94, v.p e fls. 4/7, anexo 4;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1673-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1674/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.277/2003-3 - c/ 4 volumes e 2 anexos

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria incluída no Fiscobras/2003, realizada nas obras especiais para a modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Duque de Caxias/RJ (PT 25.662.0288.3135.0033).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rui Belford Dias;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Sr. Rui Belford Dias.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1674-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1675/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-008.895/2008-0

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento

3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PI
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de levantamento de auditoria realizado na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar), no período de 28/4 a 6/6/2008, nas obras dos Projetos para Prevenção de Enchentes/Controle de Enchentes no Rio Poty, bem como nas obras de Execução da Via Marginal Leste do Rio Poty, no Município de Teresina/PI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que continuam pendentes de saneamento as irregularidades tratadas no TC 021.023/2003-1, que motivaram a inclusão da obra tratada neste processo - PT 18541049730410004 - no Anexo VI da LOA/2008;
9.2. determinar o apensamento deste processo ao TC-021.023/2003-1.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1675-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André

ACÓRDÃO Nº 1676/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC?010.384/2007- 8 – c/ 6 anexos
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Responsáveis: Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CPF 406.658.527-20), Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT (CPF 323.497.930-87), e Leonardo Marinho do Monte Silva, Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT (CPF 395.919.054-91).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes ? DNIT/MT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Levantamento de Auditoria – REFORME 2007 no Contrato TT-193/2006-00, firmado entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e a empresa CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda., tendo por objeto a execução de obras de recuperação, manutenção e conservação de trechos da Rodovia BR-040 no Distrito Federal e no Estado de Goiás, no âmbito do Programa Integrado de Revitalização – PIR IV – lote 1.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alex Peres Mendes Ferreira, Hideraldo Luiz Caron e Leonardo Marinho do Monte Silva;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis acima arrolados e ao DNIT;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1676-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1677/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC - 013.651/2007-7 – c/ 2 volumes
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/RS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0043 - “Adequação de Trecho Rodoviário – Rio Grande - Pelotas – na BR-392 – no Estado do Rio Grande do Sul”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Dnit que, em relação à duplicação da BR 392/RS, entre Pelotas e Rio Grande, não autorize, até a sua regularização ambiental, a execução de quaisquer obras no segmento entre os kms 42,5 e 46 da BR-392/RS, por ter sido esse trecho expressamente excluído da Licença de Instalação 453/2007, de 1º/08/2007, até sua regularização ambiental;

9.2. determinar à Secex/RS que acompanhe o cumprimento das condicionantes ambientais referentes às obras de duplicação da BR 392/RS nos próximos levantamentos de auditoria de obras;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1677-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1678/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-014.434/2007-0 (com 2 volumes)

2. Grupo I – Classe – V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Levantamento de Auditoria, incluído no Fiscobras/2007, realizado nas obras de adequação do trecho rodoviário – divisa SC/RS – Osório/RS, na BR-101, no Estado do Rio Grande do Sul (PT 26.782.0233.3766.0043).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Miguel Dario Ardissone Nunes;
9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit que:
9.2.1. por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, avalie as revisões de projetos promovidas nas obras de duplicação da BR-101/RS, Divisa SC/RS – Osório/RS, Lotes 1,2,3,4, 1.2, 2.2 e 4.2, para confirmar se as referidas alterações eram tecnicamente necessárias e, em caso positivo, se decorreram de erros das empresas projetistas;
9.2.2. caso sejam confirmados erros das empresas projetistas, responsabilize-as administrativamente por inexecução parcial dos respectivos contratos, conforme dispõe o art. 70 da Lei 8.666/93 e avalie a pertinência de imputar-lhes as sanções previstas no art. 87 da citada lei, de acordo com a gravidade dos erros cometidos;
9.2.3. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, acerca do cumprimento das determinações acima.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1678-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1679/2008 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-014.804/2007-2 – c/ 4 anexos
2. Grupo II – Classe V - Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/ES
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho (PT) 26.782.0220.2841.0032 - “Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias no Estado do Espírito Santo”.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;

9.2. determinar à Diretoria Geral do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:

9.2.1. oriente suas superintendências regionais no sentido de observar o determinado no item 9.2.3 do Acórdão nº 866/2006-Plenário/TCU, a respeito da necessidade de apresentação de justificativas para qualquer alteração pretendida de quantitativo contratual, inclusive para as modificações inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos iniciais de itens de serviços, em vista dos Princípios da Motivação, da Legalidade, da Moralidade e demais correlatos, aperfeiçoando-se, assim, a clareza do teor do Ofício Circular nº 02/2005 da Coordenadora/DIR/DNIT;

9.2.2. exija de suas superintendências regionais o atendimento ao determinado por meio da letra c do item 9.2 do Acórdão TCU/Plenário nº 1619/2006, no sentido de que sejam indicados detalhadamente, em cada plano de ações para conservação ou restauração de estradas, os trechos/estacas onde serão realizados os serviços;

9.2.3. envide esforços com vistas a evitar atrasos superiores a noventa dias nos pagamentos das medições de serviços de conservação e manutenção de estradas, nos casos em que a etapa da liquidação das despesas correspondentes estiver regularmente cumprida, dado que isso pode ensejar a rescisão unilateral dos contratos por parte das empresas, ocasionando o agravamento das condições das rodovias federais;

9.2.4. faça com que, a todos os processos de medições de serviços, sejam anexadas as cópias das consultas ao SICAF, relativas à verificação da regularidade fiscal dos contratados, bem como as ordens bancárias emitidas, de modo a demonstrar a observância à jurisprudência deste Tribunal acerca da matéria e assegurar o devido controle dos atos administrativos praticados, assim como a regular formalização processual que rege a gestão pública;

9.2.5. reveja os coeficientes de produtividade que estão sendo adotados no SICRO para os serviços de “roçada de capim colonião”, haja vista que os orçamentos para esta atividade nos certames licitatórios estão se revelando superestimados, o que contraria o requisito previsto no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, e comunique à Secex/ES acerca do resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.2.6. instrua as suas unidades responsáveis pelo processamento de licitações que o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, com o intuito de assegurar o alcance do objetivo de cada certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa;

9.2.7. assegure que, nas licitações conduzidas na sede e nos estados, ao se utilizar o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços criado pelo art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, sejam previamente excluídas dos cálculos as propostas que não atendam aos respectivos editais, em vista dos Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Legitimidade e da Economicidade;

9.3. determinar à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo que:

9.3.1. observe a determinação já efetuada à Direção Geral dessa autarquia por intermédio do item 9.1.5 do Acórdão Plenário/TCU nº 1175/2004, no sentido de que o conteúdo do projeto a ser utilizado em licitação precisa estar devidamente atualizado no momento de realização do certame, em especial no tocante ao levantamento dos quantitativos de serviços a serem executados;

9.3.2. faça constar, das modificações de projetos de contratos em andamento, as justificativas técnicas para os itens com acréscimos ou reduções de quantitativos, quaisquer que sejam os percentuais de alteração;

9.3.3. atente à exigência de prestação da garantia adicional, nos casos cabíveis, realizando-a de maneira prévia à assinatura dos termos contratuais, como está fixado no § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;

9.3.4. adote providências referentes ao fato de a empresa responsável pela execução do Contrato nº 04/2006 da 17ª UNIT ter desempenho classificado como fraco desde dezembro de 2006, no tocante ao cronograma de tarefas e à administração de pessoal, rescindindo-se o contrato caso necessário, tendo em vista que não existe amparo legal para a inexecução parcial de objeto contratual, e informe à Secex/ES

sobre as ações adotadas e o resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.3.5. providencie a correção da deficiência observada em relação aos serviços de recomposição das placas de sinalização, no trecho abrangido pelo Contrato nº 05/2006 da 17ª UNIT, situação esta que vem prejudicando a segurança dos motoristas em trânsito na rodovia, e comunique à Secex/ES sobre as medidas adotadas sobre o assunto, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.3.6. exija a apresentação do registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para os serviços contratuais de conservação das rodovias federais, em obediência aos normativos referentes à matéria, e dê conhecimento à Secex/ES sobre as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Sr. Paulo Augusto Guaresqui, Procurador da República no Município de Colatina/ES, em resposta ao Ofício nº 0361/2008/PRM/COL/PAG.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1679-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1680/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-015.680/2007-8 – c/ 8 anexos
2. Grupo I – Classe VII – Acompanhamento
3. Responsável: João Castelo Ribeiro Gonçalves, presidente da EMAP
4. Entidades: Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de acompanhamento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão nº 801/2008-TCU-Plenário, que se refere ao arrendamento de área do Porto do Itaqui para construção, operação e manutenção do Lote II do Terminal de Grãos do Maranhão (TEGRAM), e de ponderações quanto à determinação disposta no subitem 9.1.1. do referido Acórdão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. tornar insubsistente o subitem 9.1.1 do Acórdão 801/2008 – Plenário, por erro material;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

9.3. restituir o processo à Sefid para continuidade do acompanhamento.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1680-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1681/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-016.189/2008-9 – c/ 1 anexo
2. Grupo I – Classe VII - Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Ministério dos Transportes
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam da análise da outorga de serviço público referente à concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, ambas no Estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em informar ao Ministério dos Transportes e à ANTT, com referência ao processo de concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, no Estado da Bahia, que:

9.1. com vistas à aprovação do 1º estágio da concessão pelo Tribunal, o estudo de tráfego, elaborado no final de 2005, deverá ser atualizado, ou, excepcionalmente e somente para a presente concessão, poderá ser avaliada a oportunidade e a conveniência de se promover o deslocamento da matriz de tráfego, da data de realização dos estudos até o momento presente, considerando o PIB efetivo observado em 2005, 2006 e 2007, inclusive no cálculo da média geométrica decenal que se utiliza para a projeção de tráfego da concessão;

9.2. o prazo referido no art. 4º da IN/TCU 46/2004 só começará a contar a partir da entrega do estudo de viabilidade econômica que contemple a atualização da matriz de tráfego e eventuais alterações feitas em função das audiências públicas realizadas.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: tagCodigoInternet.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1682/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-028.382/2007-3 – c/ 1 anexo
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessado: Marcus Vinicius Colombini
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de apuração de responsabilidade do servidor Marcus Vinicius Colombini, em decorrência de ausência de registros eletrônicos de presença.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, II, do Regimento Interno, 2?, II, e 3?, VI, da Resolução-TCU nº? 159/2003, c/c arts. 116, X e 129 da Lei nº? 8.112/90, em:

9.1. aplicar a penalidade de advertência ao servidor Marcus Vinicius Colombini, Técnico de Controle Externo, matrícula 2347-7;

9.2. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação que adote providências de modo a tornar os sistemas informatizados de controle de acesso às dependências do Tribunal tecnicamente compatíveis com o disposto no art. 5.º da Portaria-TCU n.º 39, de 18 de fevereiro de 2000, impossibilitando a utilização de um crachá provisório para reingresso nas dependências do Tribunal, fazendo-se necessária a realização de novo cadastramento;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1682-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1683/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.240/1994-3 (com 5 volumes e 1 anexo).

2. Grupo I – Classe I – Recurso de Reconsideração.

3. Recorrente: Gilvan Gomes dos Santos (CPF 145.919.281-87).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.

7. Unidades Técnicas: 2ª Secex e Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Torreão Braz Filho (OAB/DF 9.930), Benedito Oliveira Brauna (OAB/DF 1.669), Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11.730), Geraldo Eustáquio Lopes (OAB/DF 9.422) e Lúcio Gaião Torreão Braz (OAB/DF 7.788).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em fase de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos contra o acórdão 1.081/2007- Plenário, por meio do qual esta corte, entre outras medidas, aplicou multa ao recorrente, em decorrência de conduta supostamente negligente que teria causado dano ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso I, e 285 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a afastar a responsabilidade atribuída ao recorrente nestes autos, alterando, em conseqüência, os subitens 9.4 e 9.7 do acórdão 1.081/2007-Plenário, para que passem a vigorar com a seguinte redação:

“9.4. julgar irregulares, com fundamento nos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas da Srª Ângela Maria Gazetta de Frias, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois

mil reais), fixando-se-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.7. excluir da presente relação processual os nomes dos Sr[es] Antônio Kandir, Gilvan Gomes dos Santos, Heloísa Camargo Moreira, José Carlos Ferreira, Liscio Fábio B. Camargo, Michael Gartenkraut, Milton Barbosa, Ricardo Luís Santiago e Roberto Brás Matos Macedo;”

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1683-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1684/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.741/2005-2 (com 2 volume e 3 anexos)

2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração

3. Interessado: Rolf Hackbart, Presidente (CPF 266.471.76-04)

4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração interpostos pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em face das determinações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, proferido pelo Tribunal na Sessão de 5/12/2007, ao apreciar Relatório de Auditoria realizada na Autarquia, com o objetivo de avaliar a aplicação da legislação ambiental na implementação dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c com os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do Tribunal, em:

9.1. conhecer do expediente encaminhado pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Rolf Hackbart, excepcionalmente, como Embargos de Declaração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar os termos da determinação constantes do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

“9.3.1. abstenha-se de implantar, a partir desta deliberação, novos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, sem observância às normas que tratam do licenciamento ambiental, especialmente o disposto no art. 3º, §§ 2º e 3º, da Resolução CONAMA 387/2006, que estabelecem a exigência da Licença Prévia – LP como documento obrigatório e que antecede o ato de criação de qualquer Projeto de Assentamento de Reforma Agrária, bem como a necessidade de ser requerida, no prazo de validade da LP (90 dias) a Licença de Instalação e Operação (LIO) dos respectivos assentamentos”;

9.2. estabelecer o prazo de 120 (cento e vinte dias), a contar desta deliberação, para cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do referido Acórdão, para que o INCRA encaminhe a este Tribunal o Plano de Regularização da questão ambiental de todos os assentos existentes sem licenciamento ambiental, do qual devem constar, necessariamente, as metas a serem cumpridas, as ações

a serem adotadas para atingir as metas estabelecidas, o cronograma de implantação das medidas e os recursos necessários, bem como disponibilize no seu sítio na internet as informações relativas ao mencionado programa de regularização e dos relatórios de acompanhamento das metas fixadas;

9.3. determinar à 4ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos subitens anteriores, ficando a Unidade Técnica, desde já, autorizada a adotar as medidas necessárias, inclusive formulando representação ao Tribunal se constatadas irregularidades que justifiquem essa providência.

9.4. encaminhar este autos à Secretaria de Recursos – Serur, para exame de admissibilidade e posterior encaminhamento à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator, do Pedido de Reexame interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, constante do Anexo 3.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1684-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1685/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.621/2008-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade Jurisdicionada: Saneamento de Goiás S/A – Saneago
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/GO
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2008, autorizado por meio da Portaria de Fiscalização 268/2008, com o objetivo de realizar levantamento nas obras de construção do sistema de abastecimento de água do Ribeirão João Leite, destinado à região da grande Goiânia/GO.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência deste acórdão, adite o termo do convênio 187/2006 (Siafi 582139), firmado entre aquele ministério e o Estado de Goiás, de modo a incluir cláusula que dê cumprimento à regra prevista no art. 7º, inciso XIII, da IN/STN 1/1997 em sua atual redação;

9.2. determinar à Saneamento de Goiás S/A – Saneago que, no emprego de recursos públicos federais:

9.2.1. à época da realização de procedimento licitatório, em respeito ao que determina o art. 40, incisos X e XI, da Lei 8.666/1993, inclua cláusulas no edital indicando critério de aceitabilidade de preços máximos unitários e global e de reajuste;

9.2.2. utilize como referências, nos editais de licitação, as seguintes premissas, estabelecidas no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI:

9.2.2.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo dos LDI, nem tampouco a planilha de custo direto;

9.2.2.2. os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a uma maior transparência, devem constar da planilha orçamentária e não dos LDI;

9.2.2.3. o detalhamento da composição dos LDI e dos respectivos percentuais praticados deve ser exigido dos licitantes;

9.2.3. adite o contrato 431/2008, firmado com a empresa Evoluti Ambiental Ltda., acrescentando cláusulas exigidas pelo artigo 55 da Lei 8.666/1993, referentes ao regime de execução do contrato, à data-base e periodicidade do reajustamento de preços e ao crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que as irregularidades tratadas nestes autos de auditoria não impedem a alocação de recursos para as obras da Barragem do Ribeirão João Leite no Estado de Goiás – Programa de Trabalho 18.544.0515.3445.0052.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1685-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1686/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.340/2006-6

2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Maria Lúcia Luz Leiria, presidente (CPF 056.930.470-91).

4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com base no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. acatar as justificativas da desembargadora Maria Lúcia Luz Leiria para não-atendimento, até esta data, do item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário;

9.2. determinar ao TRF-4 que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, adote as seguintes providências e dê ciência dos resultados obtidos à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS:

9.2.1. observado o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9784/1999, obtenha dos servidores abaixo listados ressarcimento de valores indevidamente recebidos por horas não trabalhadas no período em que exerceram cargos em comissão:

9.2.1.1. Cristiane Machado Lucena, CPF 683.967.244-15, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Medicina – FC 05, que trabalhava 25 horas semanais;

9.2.1.2. Alberto Rossi Júnior, CPF 915.948.040-87, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Odontologia – FC 04, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.3. Cesar Figueiredo Müller, CPF 400.418.320-00, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Medicina – FC 04, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.4. Ivan Bolten Lucion, CPF 398.107.550-15, Analista Judiciário/Área de Apoio Especializado/Medicina – FC 04, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.5. José Luiz da Costa Vieira, CPF 291.349.350-53, Analista Judiciário/Apoio Especializado/Medicina, Função FC-5, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.6. Carlos Alberto Facco Grassi, CPF 270.991.560-04, Analista Judiciário/Apoio Especializado/Odontologia – FC 05, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.7. Jane Maria Ballem, CPF 456.702.260-20, Técnico Judiciário/Serviços Gerais/Telefonia, Função FC 01, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.8. Liane de Assis Peixoto, CPF 314.747.640-53, Técnico Judiciário/Serviços Gerais/Telefonia, Função FC 01, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.9. Regis Luz Pedro, CPF 672.855.540-49, Analista Judiciário/Apoio Especializado, Função FC 05, que trabalhava 35 horas semanais;

9.2.2. cumpra o item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário no tocante à acumulação indevida, por Adriano Enivaldo de Oliveira, dos cargos de juiz federal substituto e de professor da Universidade Federal de Pelotas, no regime de 40 horas semanais, para que aquele magistrado opte pelo regime de trabalho de 20 horas semanais na universidade ou opte por um dos cargos;

9.3. determinar à Universidade Federal de Pelotas que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, adote as seguintes providências e dê ciência dos resultados obtidos à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS:

9.3.1. regularize, nos termos do art. 133 da Lei 8112/1990, a acumulação indevida, por Adriano Enivaldo de Oliveira, dos cargos de juiz federal substituto e de professor da UFPel, no regime de 40 horas semanais, para que aquele docente opte pelo regime de trabalho de 20 horas semanais na universidade ou opte por um dos cargos;

9.3.2. instaure processo administrativo para apurar o efetivo cumprimento da jornada de 40 horas semanais de trabalho, inclusive no tocante às atividades extraclasses, pelo docente Adriano Enivaldo de Oliveira, a partir do seu ingresso na UFPel, e promova, nos termos do art. 46 da Lei 8112/1990, o desconto das parcelas pagas a maior ao servidor, caso comprovado o descumprimento dessa jornada;

9.3.3. cadastre no Sisac o ato de admissão do docente Adriano Enivaldo de Oliveira, bem como todos os demais atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria e pensão de servidores da universidade ainda não cadastrados no referido sistema, na forma da IN TCU 55/2007, sob pena de aplicação das penalidades previstas na Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam ao TRF-4;

9.5. encaminhar os autos à Secex/RS, para acompanhamento do cumprimento das determinações acima e posterior juntada às contas de 2008 do TRF-4;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam ao Conselho Nacional de Justiça e:

9.6.1. alertar aquele colegiado que, nos termos em que se encontram redigidos os arts. 3º e 5º da Resolução CNJ 34/2007, que disciplina o exercício de magistério por magistrado, fica dificultado o controle a que se propõem aqueles dispositivos, pois não seriam detectadas situações irregulares como a verificada neste processo, em que o magistrado, apesar de somente lecionar 8 horas semanais, estava sujeito a uma jornada de trabalho de 40 horas semanais na universidade federal em que exercia o cargo de professor, o que é claramente incompatível, como exigem a jurisprudência do TCU e o parágrafo único do art. 1º da mencionada resolução, com o expediente forense;

9.6.2. sugerir àquele colegiado avaliação da possibilidade de aperfeiçoamento do aludido ato regulamentar, a fim de que passem a ser exigidas, dos magistrados que exercem cargos de professor em instituições públicas e privadas de ensino, informações não apenas sobre as disciplinas que ministram e os respectivos horários e carga horária, mas também acerca do regime de trabalho e da jornada semanal a que estão sujeitos naquelas instituições.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1686-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1687/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.001/2008-0
2. Grupo I – Classe VII – Representação (art. 113 da Lei 8666/1993)
3. Interessada: Juliana Cristina Bel (CPF 027.689.149-08)
4. Unidade: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de representação de Juliana Cristina Bel acerca de possíveis irregularidades na aplicação da Lei 8666/1993 pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da representação, considerá-la improcedente e arquivá-la;

9.2. dar ciência desta decisão a Juliana Cristina Bel e à Fundep/UFMG.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1687-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1688/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-005.487/2006-6 - c/1 volume e 4 anexos c/4 volumes.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Agência Brasileira de Inteligência – Abin.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.246/2005 – Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, em face da adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, ambos itens 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

9.2. aplicar ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3. recomendar à Agência Brasileira de Inteligência que, adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível;

9.4. determinar à Agência Brasileira de Inteligência que:

9.4.1. observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamentos do governo federal e que os gastos não enquadrados nas peculiaridades previstas no art. 47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

9.4.2. condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesas e, também, à apresentação de justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

9.4.3. estabeleça mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional, no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte ao da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8);

9.4.4. adote o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.4.5. restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas;

9.4.6. restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

9.4.7. observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47), e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

9.4.8. restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista;

9.4.9. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3°, “b”, do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado em processo ostensivo;

9.4.10. restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição;

9.4.11. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

9.4.11.1. anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão, quando for o caso;

9.4.11.2. para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações sobre a despesa realizada, como, por exemplo, o verificado no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 – secreto (pagamentos de combustíveis e derivados), que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

9.4.11.3. exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.4. proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96), conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.5. proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.6. obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.12. instrua os processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens), comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do(a) prestador(a) do serviço), justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesas que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

9.5. alertar à Agência Brasileira de Informações – Abin acerca da possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92, em caso de reincidência no descumprimento de determinação do TCU;

9.6. encaminhar aos órgãos a seguir relacionados cópia da parte do relatório de auditoria que diga respeito às ocorrências de sua competência, e dos documentos fiscais inidôneos, para avaliação da conveniência da instauração dos procedimentos pertinentes:

9.6.1. Secretaria da Receita Federal; Secretaria Estadual da Receita do Amazonas; Secretaria da Receita do Distrito Federal; Secretaria Estadual da Receita do Maranhão; Secretaria Estadual da Receita do Pará; Secretaria Estadual da Receita do Rio de Janeiro; Secretaria Municipal da Receita de Belém; Secretaria Municipal da Receita de Fortaleza; Secretaria Estadual da Receita do Espírito Santo; Secretaria Estadual da Receita de Mato Grosso do Sul;

9.7. determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, avalie a possibilidade de criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal, discutindo-se a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas;

9.8. manter sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) e tornar sigilosos o Anexo 3 (2 volumes), o Principal e seu volume 1, com fundamento no art. 181 do Regimento Interno/TCU, dando-se publicidade apenas ao Anexo 4 em que constam cópias do relatório de auditoria, das razões de

justificativa apresentadas pelo gestor após audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida;

9.9. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.9.1. ao Juiz Federal da Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, conforme despacho proferido pelo Relator no âmbito do TC-002.423/2007-3;

9.9.2. ao Deputado Federal Augusto Carvalho, em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2001/2007- TCU- Plenário;

9.9.3. à Agência Brasileira de Inteligência – Abin;

9.9.4. à Comissão Mista de Controle das Atividades Inteligentes do Congresso Nacional;

9.10. apensar o presente processo à prestação de contas de recursos ostensivos da Abin referente ao exercício de 2005 (TC 019.351/2006-0), por não ter sido elidido o fundamento da impugnação na resposta à audiência promovida por este Tribunal, com a conseqüente proposta de aplicação de multa ao responsável (RI/TCU, art.250, §2º), e devido ao fato de os saques mais representativos terem sido verificados em processos de prestação de contas de suprimentos de fundos daquele ano, segundo o relatório de auditoria;

9.11. anexar cópia deste Acórdão ao TC 019.362/2006-3 (prestação de contas da Abin referente a recursos sigilosos no ano de 2005), que se encontra sobrestado, aguardando o julgamento de mérito da presente auditoria.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1688-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Por ocasião do julgamento do processo nº TC-525.084/1997-5, cujo relator é o Ministro Marcos Vilaça, o Dr. Saint-Clair Diniz Martins Souto apresentou sustentação oral em nome do Sr. Francisco Valdeci de Souza Cavalcante.

Na apreciação do processo nº TC-013.296/2007-7, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, o Dr. José Saraiva apresentou sustentação oral em nome do Sr. Luiz Carlos Caetano.

O Dr. Marcelo Jorge de Abreu não compareceu para apresentar sustentação oral que havia requerido por ocasião do julgamento do processo nº TC-021.702/2006-4, a ser relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar.

Na apreciação do processo nº TC-004.486/2006-4, cujo relator é o Ministro Valmir Campelo, o Dr. Leonardo Kauer Zinn apresentou sustentação oral em nome do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – Iterra.

Por ocasião do julgamento do processo nº TC-021.409/2003-4, cujo relator é o Ministro Valmir Campelo, o Dr. Henry Rossdeutscher apresentou sustentação oral em nome da empresa Constremac Industrial Ltda..

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão dos processos nºs:

- TC-019.192/2002-9, cujo relator é o Ministro Marcos Vilaça, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Aroldo Cedraz;

- TC-014.955/2008-5, cujo relator é o Ministro Marcos Vilaça, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Raimundo Carreiro;

- TC-013.079/2005-9, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

- TC-004.999/2005-1, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes; e

- TC-011.188/2007-0, cujo relator é o Ministro Ubiratan Aguiar, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Guilherme Palmeira.

PROCESSO EXCLUÍDO DE PAUTA

Foi excluído de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, o processo nº TC-008.575/2005-6, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro.

NÚMEROS DE ACÓRDÃOS NÃO UTILIZADOS

Não foram utilizados na numeração dos Acórdãos os n°s 1596, 1608 e 1668.

PROCESSOS RELACIONADOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo V, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os Acórdãos nºs 1621 e 1625, a seguir transcritos, adotados nos processos nºs TC-018.997/2005-9 e TC-015.595/2006-7, apresentados pelo Ministro Benjamin Zymler, na relação nº 87/2008, e pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, na relação nº 40/2008, da Sessão Extraordinária de Caráter Reservado desta data.

ACÓRDÃO Nº 1621/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235 do RI/TCU, conhecer da Denúncia por atender aos requisitos de admissibilidade, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, fazendo-se as determinações sugeridas nos pareceres emitidas nos autos.

Ministério da Integração Nacional

TC 018.997/2005-9
Unidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, em Fortaleza/CE
Interessado: Identidade preservada – artigo 55, § 1º da Lei 8443/92 c/c o art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:
1. ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS:
1.1. adote as pertinentes medidas objetivando a conclusão da implantação do Sistema de Automação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros de Russas, ante a iminência de que operação manual atualmente adotada venha a se tornar ineficiente e inviável, face à crescente ocupação dos lotes do Perímetro e ao previsível aumento de demanda de água, nos termos noticiados pelo Gerente Executivo do DISTAR no processo nº 59400.001110/2008-94.
2. ao Distrito de Irrigação Tabuleiros de Russas – DISTAR:
2.1. promova as pertinentes medidas tendentes à efetiva cobrança da Tarifa K2 – parte fixa e parte variável - inerente ao consumo de água, de obrigação dos irrigantes produtores (conforme disposições da Lei nº 6.662, de 25/06/79, art. 26, § 1º; do Decreto nº 89.496/84; do Estatuto Social do DISTAR, art.14; do seu Regulamento Geral, art. 7º, inciso III e art. 15, inciso I; e do seu Regulamento Específico, Capítulo IX) ante a ocorrência de expressivo *déficit* apresentado tanto com relação ao consumo mensal como quanto aos débitos de meses anteriores, renegociados nos termos lançados na Resolução nº 009, de 21 de novembro de 2006, do Conselho de Administração do Distrito, adotando-se as medidas legais, regimentais e regulamentares previstas, nos casos de inadimplência;
2.2. adote providências tendentes à definição, de forma conjunta com o DNOCS, quanto à guarda

ou destinação a ser dada aos bens e materiais remanescentes das obras de implantação do Perímetro, devidamente oficializada pela Diretoria de Infra-Estrutura Hídrica e Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e de Produção da Autarquia, objetivando a prevenção da ocorrência de possíveis problemas futuros relacionados a questionamentos quanto à sua propriedade;

2.3. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, preservando a identidade do interessado;

2.4. comunicar a Decisão adotada nos autos ao Denunciante, ao Distrito de Irrigação Tabuleiros de Russas – DISTAR e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 1625/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-015.595/2006-7 (Sigiloso)
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada, conforme art. 55 da Lei 8.443/92.
4. Unidade: Ministério da Cultura – MinC.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no custeio, com recursos públicos, de viagens de artistas brasileiros para o exterior, a título de promoção da cultura nacional.

Considerando que a peça delatória foi formulada em bases genéricas e superficiais, não se fazendo acompanhar de indícios das supostas irregularidades ou ilegalidades denunciadas;

Considerando que só após diligências junto ao denunciante e consultas ao *site* do Ministério da Cultura é que se pôde inferir que as supostas irregularidades poderiam estar relacionadas com o evento denominado “Copa da Cultura”, programa de intercâmbio cultural entre o Brasil e a Alemanha, financiado com recursos de ambos os países, realizado por ocasião da copa do mundo de futebol de 2006;

Considerando, inclusive, a assertiva do autor da peça, quando instado a ratificar seu conteúdo, de que não havia apresentado, efetivamente, uma “denúncia”, mas, sim, uma “indagação”, a fim de que este Tribunal “aferisse” a veracidade, ou não, das notícias, que afirmou haverem sido veiculadas pela imprensa, acerca daquilo que assevera haver sido chamado, pela mídia, de “farra do boi”;

Considerando, entretanto, que o denunciante, haja vista não integrar o rol constante do art. 232 do Regimento Interno, não possui legitimidade para solicitar a esta Casa a realização de fiscalizações;

Considerando que, à luz do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno, a denúncia apresentada a esta Corte deve ser acompanhada de indício da irregularidade ou ilegalidade denunciada, sob pena de não ser conhecida;

Considerando, por outro lado, que a documentação sob exame até poderia, nos termos do inc. VI do art. 237 do Regimento Interno, servir da base para o oferecimento, pela unidade técnica deste Tribunal, de representação, caso as averiguações promovidas a respeito dos aspectos denunciados efetivamente revelassem evidências ou indícios de irregularidades;

Considerando, no entanto, que as diligências promovidas junto ao Ministério da Cultura, a respeito da denominada “Copa da Cultura”, não aportaram indicativos de despesas indevidas com os artistas e profissionais brasileiros deslocados para o exterior (Alemanha), a título de promoção da cultura nacional;

Considerando as conclusões da 6ª Secex e o encaminhamento por ela proposto,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário, por unanimidade, em:

9.1. não conhecer desta denúncia, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno;

9.2. retirar o sigilo que recai sobre a matéria tratada nestes autos;

9.3. dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Ministério da Cultura;

9.4. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo VI, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os Acórdãos nºs 1630 e 1697, a seguir transcritos, adotados nos processos nºs TC-009.586/2008-9 e TC-013.120/2007-3, apresentados pelos Ministros Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ACÓRDÃO Nº 1630/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 013.120/2007-3 (com 1 anexo) - Sigiloso
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada
3.1 Responsável: Jerson Kelman – Diretor Geral da Aneel
4. Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia versando sobre suposta cobrança indevida de tarifa de energia elétrica da Prefeitura Municipal de Jequié (BA), por parte da Companhia Energética da Bahia – Coelba. Referida cobrança teria violado o disposto nos arts. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997 e 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente denúncia, para, no mérito, julgá-la procedente, com fulcro no art. 53 da Lei Orgânica do TCU e nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno desta Corte de Contas;
9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe ao TCU:
9.2.1. o resultado da mediação realizada entre a COELBA e o Município de Jequié (BA), pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, por delegação de competência, nos termos do Convênio de Cooperação nº 1/2006, quanto à cobrança a maior de prestação de serviço, equivalente a 374.570 kWh, durante o racionamento de 2001/2002;
9.2.2. que medidas serão adotadas para apurar os graves indícios de cobrança a maior, pela COELBA, de serviços de eletricidade prestados às Prefeituras Municipais baianas de Vitória da Conquista, Caculé, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Livramento de Nossa Senhora, Almas de Monte Alto, Brejões, Jitauna, Itaquara e Nova Itarana;
9.2.3. que medidas serão adotadas para apurar os indícios de cobrança a maior de serviços de eletricidade pela COELCE e pela CEPISA;
9.2.4. caso a existência dessas cobranças a maior tenha sido ou venha a ser confirmada, que medidas pretende adotar para resolver essa questão;
9.3. levantar a chancela de sigilo aposta a estes autos, com espeque no art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, preservada a identidade do denunciante;
9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao denunciante e à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

10.Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1630-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1697/2008 - TCU – Plenário

1. TC-009.586/2008-9 – c/ 3 anexos - SIGILOSO
Apensos: TC-009.590/2008-1 – c/ 2 anexos
TC-009.595/2008-8 – c/ 2 anexos
TC-009.598/2008-0 – c/ 2 anexos
TC-009.604/2008-9 – c/ 2 anexos
2. Grupo I – Classe VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia para apuração de supostas irregularidades nos Editais nº 31/2008, nº 43/2008, nº 44/2008, nº 45/2008 e nº 46/2008 do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), referentes a concorrências públicas, do tipo “técnica e preço”, visando à seleção de empresas especializadas para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e manutenção rodoviária C.R.E.M.A. 2ª Etapa, em segmentos de rodovias federais nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso, Amazonas e Piauí, respectivamente.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno, revogar a medida cautelar adotada nestes autos, dando-se prosseguimento aos procedimentos licitatórios relativos aos editais de concorrência de números 031/2008-00, 041/2008-00, 042/2008-00, 043/2008-00, 044/2008-00, 045/2008-00, 046/2008-00, 081/2008-00, 082/2008-00, 083/2008-00, 084/2008-00, 085/2008-00, 086/2008-00, 087/2008-00, 088/2008-00, 089/2008-00, 090/2008-00, 091/2008-00, 092/2008-00, 093/2008-00, 094/2008-00, 095/2008-00, 0182/2008-00, 0184/2008-00 e 0185/2008-00, todos referentes a contratações de empresas para elaboração de projetos básico e executivo para obras de restauração no âmbito do Programa CREMA 2ª Etapa;
9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, no âmbito dos editais acima indicados, solicite das licitantes vencedoras de cada um dos certames que detalhem a composição do item “CUSTOS ADMINISTRATIVOS” de suas propostas, de modo a permitir ao DNIT o conhecimento desses dados e eventual negociação no sentido da adequação de item/itens de custos, nos casos em que houver clara desvirtuação dos valores de mercado;
9.3. com fundamento no art. 45 da Lei n° 8.443/92, fixar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes o prazo improrrogável de 120 (cento e vinte dias) para que conclua e apresente a este Tribunal o estudo determinado no item 9.2.3 do Acórdão n° 1.146/2004-Plenário, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da referida Lei;
9.4. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que estude a conveniência de que as licitações do PROCREMA, não apenas as que estão em andamento, para contratação de projetos, mas também as que serão realizadas para a contratação de obras, sejam feitas com maior espaçamento (de tempo) entre os

certames, de modo a se obter maior participação de concorrentes e a facilitar as atividades de avaliação (no caso dos projetos) e fiscalização por parte da Autarquia;

9.5. acatar as razões de justificava apresentadas pelos responsáveis: Srs. Luiz Antônio Pagot – Diretor Geral do DNIT, Hugo Sternick – Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa do DNIT;

9.6. determinar à SECOB e à 1ª SECEX que, em conjunto, acompanhem e fiscalizem o cumprimento das determinações acima;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao denunciante;

9.8. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1697-29/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 50 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 14 de agosto de 2008

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
Sessão Ordinária do Plenário

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência e pelos Ministros Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes e Raimundo Carreiro.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros
Senhor Representante do Ministério Público

Submeto à aprovação de Vossas Excelências memorando de entendimento a ser firmado entre o Tribunal de Contas da União e o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, por intermédio da Embaixada Britânica no Brasil. O memorando visa estabelecer cooperação para apoiar a implementação do projeto “Auditoria Ambiental e Mudanças Climáticas”, por meio da destinação, pelo Governo Britânico, de recursos financeiros da ordem de £153,000 (cento e cinqüenta e três mil libras esterlinas), ao longo de três anos.

A Segecex, por intermédio da 4ª Secex, com apoio de unidades da Segepres, exercerá a coordenação técnica do projeto, que prevê o custeio de importantes atividades relacionadas ao controle externo da gestão ambiental, entre as quais destacam-se as fiscalizações a serem realizadas no âmbito do TMS Mudanças Climáticas, bem como aquelas relacionadas aos compromissos assumidos pelo TCU junto ao Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental da Intosai (WGEA), no qual este Tribunal tem tido ativa participação.

Estou convicto que esta iniciativa, se aprovada por Vossas Excelências, contribuirá, sobremaneira, para o aprimoramento das ações de controle deste Tribunal relativamente a essa importante área das políticas públicas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros e Auditores,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico que, nos períodos de 09 a 13/06/2008 e 23 a 27/06/2008, a Corregedoria realizou inspeções, respectivamente, na Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo e na 2ª Secex.

Nas oportunidades não foram detectados fatos que justificassem a apresentação dos relatórios ao Plenário, nos termos do art. 14, I, da Resolução-TCU nº 159/2003. Dessarte, encaminharei, nesta data, os relatórios de inspeção ao Presidente desta Corte, nos termos do inciso II do mencionado dispositivo.

Em acréscimo, informo que os relatórios serão disponibilizados na página da Corregedoria mantida no Portal deste Tribunal, dando seqüência a procedimento adotado pelos nobres Pares que me precederam no comando da unidade.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Corregedor

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral em exercício

Ao tempo que aproveito para parabenizar o Exmo. ministro Raimundo Carreiro pelas sábias palavras ora proferidas, as quais representam também o meu pensamento, gostaria de externar minha preocupação com a situação do sistema aeroportuário e aeronáutico nacionais.

Passado um ano do maior acidente aéreo da história brasileira, pairam inúmeras dúvidas sobre como andam os diversos setores ligados ao tema aviação. Diversos trabalhos desenvolvidos por esta Corte já demonstraram a fragilidade dos elementos integrantes do sistema.

Como Relator do TC-026.789/2006-9, que cuidou de levantamento de auditoria realizado no Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Infraero e Agência Nacional de Aviação Civil, com objetivo de avaliar o controle do tráfego aéreo no país, destaquei, já naquela oportunidade, que a situação, não só do tráfego aéreo, mas também dos aeroportos brasileiros, inspirava preocupações.

Dados colhidos durante o trabalho fiscalizatório indicaram o contingenciamento, no exercício de 2005, de verbas nas ações relacionadas à Operação e Manutenção de Equipamentos e Sistemas de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e ao Desenvolvimento e Modernização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Ademais, foram efetuados cortes nas propostas orçamentárias apresentadas pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), para investimento naquele sistema, da ordem de mais de R$ 500 milhões de reais, ao longo dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007.

Especificamente em relação à Infraero, diante da verificação de que esta empresa pública vinha retendo, de forma indevida, valores a serem repassados ao Comando da Aeronáutica, relativo às tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea (TAN) e uso das comunicações e dos auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo (TAT), este colegiado determinou, em anuência ao que havia proposto, a realização de auditoria específica para apurar a questão (TC-016.684/2007-1).

O acidente ocorrido com a aeronave da TAM Linhas Aéreas, em julho de 2007, expôs a fratura institucional que esta Corte já havia apontado, em episódio no qual veio a público a confusão acerca das responsabilidades da própria Infraero, do Comando da Aeronáutica e da Agência Nacional de Aviação Civil no trágico evento.

A questão relativa à articulação institucional entre a ANAC, Infraero, Comando da Aeronáutica e Ministério da Defesa é objeto de auditoria de natureza operacional a cargo da Seprog (TC-014.799/2007-0), em processo de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

No que tange aos aeroportos, nada obstante o crescente aumento do número de operações (decolagens e pousos), que passaram de cerca de um milhão e novecentos mil no ano de 2006 para cerca de um milhão e cinqüenta mil somente até o mês de junho de 2008, é fato notório que a referida empresa não vem executando as necessárias e fundamentais obras tendentes à expansão da infra-estrutura aeroportuária de acordo com os ditames legais cabíveis à espécie, em especial, a Lei nº 8.666/1993.

Por meio de fiscalizações recentemente levadas a efeito pelo TCU em obras de construção, ampliação e modernização de diversos aeroportos, esta Corte apurou irregularidades graves com significativo potencial de prejuízos ao erário. Trata-se de ocorrências que vêm se repetindo na maior parte dos trabalhos realizados. Em resumo, as principais são: sobrepreço (preços contratuais acima dos padrões de mercado); projeto básico deficiente; e superfaturamento decorrente das duas primeiras falhas.

Tenho verificado que muitas das discussões travadas entre gestores e dirigentes da Infraero e o corpo técnico desta Casa têm-se concentrado na aplicabilidade direta ou não dos coeficientes de produtividade presentes no Sicro2 – sistema que, vale lembrar, foi desenvolvido para servir de parâmetro de custos em obras rodoviárias – à realidade de execução das obras aeroportuárias. Nessa linha, a estatal tem defendido a necessidade de se considerar, para fins de averiguação da adequabilidade dos preços contratuais aos padrões de mercado, fatores de redução aplicáveis àqueles coeficientes, em função da execução de serviços em condições chuvosas e de interferências causadas pela realização das obras em concomitância com determinadas operações inerentes às rotinas dos sítios aeroportuários.

Sobre a questão, gostaria de externar minha preocupação, em primeiro lugar, quanto aos riscos oriundos da falta de consenso entre a Infraero e este Tribunal, notadamente no que diz respeito às premissas utilizadas para definição dos preços de mercado de serviços atinentes às obras aeroportuárias em andamento, problemática exemplificada no item anterior. A meu ver, é fundamental que haja por parte da Infraero maior comprometimento no sentido de trazer aos processos informações e documentos que possam sustentar sua linha de defesa, que, em muitos casos, baseia-se, como dito anteriormente, na falta de razoabilidade decorrente da aplicação direta dos coeficientes de produtividade do Sicro2.

Em razão dos lamentáveis e trágicos acontecimentos ocorridos ao longo dos últimos anos (acidentes aéreos, overbook, atrasos nos vôos etc.), a sociedade clama por melhores condições nos aeroportos. Com objetivo de acelerar o crescimento do país, diversas obras de infra-estrutura aeroportuária vêm sendo realizadas sobre a supervisão da Infraero. Na fiscalização destes empreendimentos, cumpre a esta Corte, amparada no ordenamento jurídico e na jurisprudência desta Casa, procurar soluções sólidas com intuito de proteger o erário. Essa missão constitucional faculta ao TCU paralisar, cautelarmente, obras e serviços que possam trazer danos de difícil reparação. Nada obstante, esta Corte, consciente da necessidade de tais empreendimentos para o desenvolvimento sócio-econômico da nação, somente vem adotando este expediente quando não existem alternativas possíveis para o resguardo do dinheiro público.

Assim sendo, não haveria melhor oportunidade para consignar que as decisões deste Tribunal têm se pautado por tal linha de raciocínio, ao preferir concentrar determinações tendentes à retenção cautelar, em faturas vincendas, de valores contratuais cujos pagamentos tenham sido imputados ilegítimos, em vez de submeter ao Congresso Nacional proposta de paralisação das obras, nos termos propostos pela Lei nº 11.514/2007 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2008).

Nesse contexto, devem ser vistas com reservas notícias recentemente veiculadas na imprensa, dando conta de que o Tribunal teria a intenção de paralisar nove aeroportos em todo o país. Pelo contrário, vejo que recentes paralisações de obras aeroportuárias têm ocorrido ora por decisão da própria Infraero, ora por conta dos consórcios responsáveis pelos empreendimentos. A título de exemplo, cito o ocorrido nas

obras de adequação e ampliação do sistema de pistas e pátios do Aeroporto Antônio Franco Montoro, localizado em Guarulhos/SP, cujo processo de fiscalização sou o relator (TC-006.284/2008-4).

A situação se agrava se levarmos em conta que o país irá sediar os jogos da Copa do Mundo de 2014, fato que, conforme já fartamente noticiado nos meios de comunicação, irá provocar incremento no volume de tráfego aéreo, o que demanda ações imediatas por parte do Governo Federal.

Este Tribunal, Senhor Presidente, não tem se furtado a cumprir a sua missão institucional. Não por outro motivo, promoveu o acompanhamento dos jogos Pan-americano de 2007, tarefa desempenhada com a maestria que lhe é peculiar pelo Exmo. Ministro Marcos Vilaça.

Faz-se mister destacar que a Copa do Mundo trará, de forma inevitável, crescimento do movimento aéreo, provocando, ainda mais, a necessidade de articulação entre os diversos atores institucionais, ou seja, ANAC, Ministério da Defesa, Infraero, Casa Civil da Presidência da República e Comando da Aeronáutica. Preocupo-me com o fato de não perceber destes órgãos o desenvolvimento das ações necessárias para propiciar o crescimento do setor aéreo.

Com essa comunicação, tenciono chamar a atenção do Poder Executivo Federal, em especial das autoridades aeroportuárias e aeronáuticas para que pautem suas ações na busca de soluções que possibilitem a concretização de políticas públicas capazes de atender as necessidades do país, a fim de que possamos, de uma vez por todas, deixar para o passado os lamentáveis acontecimentos que colocaram em xeque a credibilidade do setor aéreo.

Senhor Presidente, solicito que cópia desta comunicação seja endereçada à Ministra-Chefe da Casa Civil, Dr.ª Dilma Roussef; ao Presidente da Infraero, Sr. Sérgio Mauricio Brito Gaudenzi, à Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil, Sra. Solange Paiva Vieira, ao Ministro de Estado da Defesa, Dr. Nelson Jobim; ao Comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro Juniti Saito; e aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, Deputado Federal Arlindo Chinaglia e Senador da República Garibaldi Alves.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AUGUSTO NARDES
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
Sessão Ordinária do Plenário

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicações sobre despachos exarados pelo Ministro Ubiratan Aguiar e pelo Auditor André Luís de Caravalho.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a este Colegiado que, no dia 06/08/2008, adotei, nos autos do TC-019.470/2008-7, com fundamento no art. **caput** do art. 276 do Regimento Interno/TCU, medida cautelar determinando à Superintendência Regional do DNIT no Estado de São Paulo que se abstenha de dar prosseguimento à Concorrência 161/2008, mantendo o processo no estado em que se encontra, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões indicadas nesta representação, as quais se encontram devidamente descritas no Despacho que fiz encaminhar aos Senhores.

Em razão disso, submeto à apreciação deste Plenário a referida medida cautelar, consoante determina o §1º do art. 276 do Regimento Interno/TCU.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral em exercício,

Comunico a este Plenário que, na data de ontem, proferi despacho nos autos do TC 011.390/2008-8, concedendo medida cautelar no sentido de suspender todos os atos atinentes ao Termo de Parceria n.º 004/2007, celebrado entre o Ministério do Turismo – MTur e o Instituto Brasileiro de Produtividade e Qualidade – IBPQ, à exceção daqueles referentes a eventos já iniciados, até a decisão de mérito desta Corte de Contas.

Registro que também determinei, **cautelarmente**, ao MTur que se abstenha de efetuar novos repasses de recursos ao IBPQ no âmbito do aludido termo de parceria.

O objeto do referido ajuste é desenvolver ações para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços turísticos por meio da "Avaliação da Conformidade e Incentivo à Acreditação de Organismos Certificadores na Área do Turismo".

A concessão da cautelar foi efetivada com base em parecer circunstanciado da Secex/PR, que, ao demonstrar a fumaça do bom direito e o perigo na demora, como pressupostos para a cautelar pleiteada, chamou atenção para o fato de que o objetivo pretendido com a celebração do termo de parceria não está em consonância com o art. 3º da Lei n.º 9.790/1999 e, ainda, de que o IBPQ jamais desenvolveu qualquer atividade na área do turismo, não sendo esta área de atuação relacionada em seu estatuto social.

Destaco que, além dessas irregularidades e de outras atinentes às contratações promovidas e ao detalhamento das despesas a serem realizadas no âmbito daquela parceria, a Secex/PR também verificou que não foram apresentadas justificativas e/ou documentos que comprovem a destinação dada ao montante de R$ 2.502.115,92, debitado na conta corrente específica do termo de parceria.

Ressalto, enfim, que, no despacho, determinei a oitiva do referido IBPQ, bem como do Ministério do Turismo, para que apresentem suas razões a respeito das questões suscitadas.

Submeto, pois, à apreciação deste Colegiado o referido despacho, cuja cópia faço distribuir juntamente com a presente comunicação.

Sala da Sessões, em 13 de agosto de 2008.

André Luís de Carvalho
Relator

ANEXO III DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 1574 a 1585 e 1631 a 1660 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 87/2008 – TCU – PLENÁRIO
Gabinete do Ministro Valmir Campelo

Processo submetido ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143 do Regimento Interno.

Relator: Ministro Valmir Campelo

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 1574/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno, em arquivar o seguinte processo, tendo em vista o cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão nº 2623/2007 - TCU - Plenário, de acordo com a instrução da Unidade Técnica:

1. TC-015.213/2003-0 - Volume(s): 3
Classe de Assunto: V
Responsáveis: HAROLDO AUGUSTO NOVIS MATA, CPF: 066.450.200-82; JOÃO AUGUSTO TEIXEIRA LOUREIRO, CPF: 004.909.620-68; JOSÉ CARLOS DUARTE, CPF: 002.001.829-00; PEDRO LUZARDO GOMES, CPF: 401.223.600-87; MAGNA ENGENHARIA LTDA, CNPJ: 33.980.905/0001-24; BRASÍLIA-GUAÍBA OBRAS PÚBLICAS S.A, CNPJ: 33.192.873/0001-00
Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto)
Advogados constituídos nos autos: Giovani Figueiredo Gazen, OAB/RS 18.611, Júlio César de Castro, OAB/RS 51.174-B, Marcelo Gazen, OAB/RS 5830-7

1Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 89/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Ministro Benjamin Zymler

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V e 105.
Relator: Ministro Benjamin Zymler

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 1575/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, conhecer da presente representação, com fulcro no § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/93 e por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 237 c/c o art. 235 do Regimento Interno/TCU, para considerá-la improcedente.

Ministério Público da União

TC 016.109/2008-8
Unidade: Procuradoria Regional da República – MPU/MPF/PRR – 1ª Região
Interessado: ZL Ambiental Ltda
Advogado constituído nos autos: Gilson Alves Ramos (OAB/MG – 74.315), Maximiano Augusto de AlmeidaRebelo (OAb/MG 103.642), Kelly Christine de Romariz Bragança Barbato (OAB/RJ 96.074), Gleison Adrovano Carneiro Machado (OAB/DF 6300E)

TOMADAS DE CONTAS ESPECIAL

ACÓRDÃO Nº 1576/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, ACORDAM determinar o arquivamento dos processos a seguir relacionados.

Ministério da Integração Nacional

TC 017.303/2008-0
Unidade: Prefeitura Municipal de Tesouro – MT
Responsável: Luiz Fernando Marques Pereira (falecido) CPF-288.979.270-68
Advogado constituído nos autos: não há

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 90/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Ministro Benjamin Zymler

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V e 105.
Relator: Ministro Benjamin Zymler

MONITORAMENTO

ACÓRDÃO Nº 1577/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 143 e com inciso I do art. 250 do Regimento Interno, na linha dos pronunciamentos emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, pela juntada de processo, fazendo-se as determinações sugeridas pela Unidade Técnica.

Ministério da Integração Nacional

TC 002.590/2008-0
Unidade: Secretaria Federal de Controle – SFC – CGU- PR
Interessado : 4ª Secretaria de Controle Externo-TCU
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:
1. ao Ministério da Integração Nacional que, no âmbito do contrato n.° 09/2005-MI, verifique se a contratada está recolhendo tempestivamente os encargos sociais relativos à execução do contrato;
2. à Secretaria Federal de Controle, que dê continuidade à análise da execução do contrato n.° 09/2005-MI, conforme item 9.3 do Acórdão 222/2005, verificando adicionalmente a implementação das determinações exaradas no presente Acórdão;
3. apensar este processo ao TC n.° 004.375/2005-7 que trata do acompanhamento da execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

ACOMPANHAMENTO

ACÓRDÃO Nº 1578/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I do art. 1º e no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 143 e 169, IV, do Regimento Interno, na linha dos pronunciamentos emitidos nos autos, considerando que o processo atendeu os fins para os quais fora constituído, ACORDAM, por unanimidade, levantar o sobrestamento dos autos e seu posterior arquivamento dando ciência ao interessado.

Ministério da Fazenda

TC 001.419/2001-7
Unidade: Banco Central do Brasil - BACEN
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Advogado constituído nos autos: não há

DESESTATIZAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 1579/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, considerando que o Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal atenderam todas as determinações do Acórdão nº 1.235/2007/Plenário/TCU, ACORDAM, por unanimidade, determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado.

Ministério da Fazenda

TC 025.914/2006-4
Entidade/Órgão: Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal
Responsáveis - CPF: Maria Fernanda Ramos Coelho – 318.455.334-53, Rossano Maranhão Pinto – 151.467.401-78
Advogado constituído nos autos: não há

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 1580/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, com fundamento no inciso I, art. 1º c/c art. 212 do Regimento Interno, ACORDAM determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, fazendo-se as determinações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos.

Tribunal de Contas da União

TC 015.670/2005-5
Unidade: Tribunal de Contas da União – ADFIS - FOC Convênios- 2º semestre 2005.
Recorrente: Genivaldo Pereira Leite, ex-Prefeito do Município de Serra Talhada/PE
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:
1. não conhecer do recurso interposto pelo Sr. Genivaldo Pereira Leite, tendo em vista a perda de objeto;
2. trasladar uma cópia do expediente de fls. 149 a 160, vp., para o TC 017.928/2005-7, a fim de subsidiar a análise do Recurso interposto a esse processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO N° 91/2008 – TCU – PLENÁRIO
Gabinete do Ministro Benjamin Zymler

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, art. 143, inciso IV, alínea “b” e § 3º, do Regimento Interno.

Relator: Ministro Benjamin Zymler

ACÓRDÃO Nº 1581/2008 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 014.062/2000-5
2. Grupo I - Classe de Assunto: I – Recurso Inominado
3. Interessado: Município de Buíque/PE, representado pelo Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito municipal
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Buíque/PE
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Inominado, interposto contra o Acórdão nº 656/2008-Plenário, pelo Município de Buíque/PE, representado pelo Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito municipal;
Considerando que o Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito do Município de Buíque/PE, não sofreu qualquer sucumbência em razão do Acórdão nº 656/2008-Plenário, que modificou parcialmente o Acórdão nº 2.130/2007-Plenário;
Considerando que o Município de Buíque/PE é o responsável arrolado nos autos, nos termos do art. 144, § 1º, do RITCU, e que a peça recursal foi subscrita pelo seu representante legal, a referida municipalidade poderá ser considerada como recorrente;
Considerando que o recorrente não indica qual dos recursos previstos nos normativos desta Corte está utilizando, mas que, em atenção ao princípio do formalismo moderado, a peça poderia ser conhecida como Recurso de Reconsideração;
Considerando, todavia, que o Município já fez uso do Recurso de Reconsideração, operando-se a preclusão consumativa;
Considerando não ser possível receber o presente feito como Embargos de Declaração, visto que o recorrente pretende a reforma do conteúdo da decisão e não o saneamento de obscuridade, contradição ou omissão;
Considerando, ainda, que o recebimento da peça em questão como Recurso de Revisão, em observância ao princípio da fungibilidade recursal, seria prejudicial ao recorrente devido ao esgotamento de sua derradeira possibilidade recursal, face ao disposto no art. 278, § 3º, do RITCU;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 13/8/2008, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – receber o feito como mera petição, negando-se a ele seguimento;
9.2 – dar ciência ao recorrente desta decisão.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 21/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Ministro Augusto Nardes

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno do TCU, arts. 93, 96 e 95, inciso V, 105 e 143.
Relator: Ministro Augusto Nardes

RECURSO DE REVISÃO

ACÓRDÃO Nº 1582/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 13/8/2008, quanto ao processo a seguir relacionado; Considerando que o recurso de revisão não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 288 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002; Considerando que o recurso foi apresentado intempestivamente e que não apresentou fatos novos supervenientes capazes de alterar o mérito da deliberação recorrida, o Acórdão nº 3.512/2006-TCU-2ª Câmara, proferido na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 5/12/2006, inserido na Ata nº 45/2006-2ª Câmara (modificado pelo Acórdão nº 1.963/2007-TCU-2ª Câmara, proferido na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara de 24/7/2007, inserido na Ata nº 25/2007-2ª Câmara), que julgou irregulares as contas, inclusive com imputação de débito e multa à responsável; ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 19 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 169, inciso IV, 278 e 288, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

ÓRGÃOS E ENTIDADES MUNICIPAIS/AL

1. TC-019.456/2005-3 (com 5 anexos)
Apensos: TC-025.967/2007-6; TC-025.968/2007-3
Classe de Assunto – I
Entidade: Município de Paulo Jacinto, Estado de São Paulo
Responsável: Elma Sales Costa, CPF nº 701.043.444-15.
Advogado constituído nos autos: não há.
1.1 não conhecer do recurso, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no art. 35 da nº 8.443/1992;
1.2. determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade de fls. 27/28 dos autos.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES

AUGUSTO NARDES

Presidente Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 41/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143.
Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

CONSULTA

ACÓRDÃO Nº 1583/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.997/2008-3
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Francisco Severo da Silva, Prefeito do Município de Caroebe/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Caroebe/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pelo Sr Francisco Severo da Silva, Prefeito do Município de Caroebe/RR, indagando sobre a existência de impedimento para recebimento de bens oriundos de convênio em execução antes de 4/7/2008; a possibilidade de bloqueio de recursos federais oriundos de convênios firmados entre órgãos federais e municípios localizados em faixa de fronteiras com registro de inadimplência no Siafi; e a existência de dispositivo legal que justifique o bloqueio, até 5/10/2008, de recursos oriundos de convênios federais liberados antes de 4/7/2008 para pagamento de obras.
Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que o consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;
Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido ao interessado e arquivar os autos,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;
9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado;
9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES — AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Presidente — Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 42/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143.
Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

CONSULTA

ACÓRDÃO Nº 1584/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-018.995/2008-9
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: José Reginaldo de Aguiar, Prefeito do Município de Rorainópolis/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pelo Sr. José Reginaldo de Aguiar, Prefeito do Município de Rorainópolis/RR, indagando sobre a existência de impedimento para recebimento de bens oriundos de convênio em execução antes de 4/7/2008; a possibilidade de bloqueio de recursos federais oriundos de convênios firmados entre órgãos federais e municípios localizados em faixa de fronteiras com registro de inadimplência no Siafi; e a existência de dispositivo legal que justifique o bloqueio, até 5/10/2008, de recursos oriundos de convênios federais liberados antes de 4/7/2008 para pagamento de obras.
Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que o consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;
Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido ao interessado e arquivar os autos,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;
9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado;
9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 43/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143.
Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

CONSULTA

ACÓRDÃO Nº 1585/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-019.002/2008-5
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessada: Ana Lucia da Silva Ziegler, Controladora Geral do Município de Boa Vista/RR.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de consulta formulada pela Sra. Ana Lucia da Silva Ziegler, Controladora Geral do Município de Boa Vista/RR, indagando se, no âmbito da execução de convênio federal, é possível o pagamento de contratado fora da vigência contratual e dentro da vigência do convênio, e, em caso negativo, se a prefeitura poderia realizar a indenização dos serviços prestados e entrega de materiais com recursos oriundos do convênio na forma do art. 59 da Lei 8.666/93.
Considerando que, conforme registrado pela Secex/RR, a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, visto que a consulente não se enquadra no rol de autoridades legitimadas para apresentar consulta a esta Corte;
Considerando a proposta da Secex/RR formulada no sentido de não se conhecer da consulta, dar-se ciência do acórdão a ser proferido à interessada e arquivar os autos,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. não conhecer da presente consulta por não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU;
9.2. dar ciência deste acórdão à interessada;
9.3. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 17/2008 – Plenário
Relator - Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

RELAÇÃO Nº 27/2008 – Plenário

Relator - Ministro UBIRATAN AGUIAR

ACÓRDÃO Nº 1631/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-010.634/2005-6 (TOMADA DE CONTAS)
(c/1 volume e 1 anexo)
1.1. Classe de Assunto: II
1.2. Entidade: Secretaria de Administração da Presidência da República
1.3. Responsáveis: Romeu Costa Ribeiro Bastos (CPF 011.766.177-53), Gilton Saback Maltez (CPF 116.995.821-49), Getúlio Ribeiro da Silva (CPF 183.375.891-91), Marcos Alvez Martins (CPF 267.094.731-04), Jairo Simão de Melo (CPF 145.585.991-53), Humberto de Jesus Simões Filho (CPF 267.351.131-87), João Bosco Garcia (CPF 146.818.701-530), Eduardo da Silva Pereira (CPF 505.180.976-68), Ângela Maria Mascarenhas Melis (CPF 151.773.431-20), Rosaura Conceição Haddad (CPF 185.659.051-87), Silvana Rodrigues Domingues Diniz (CPF 385.215.391-34), Mauro Augusto da Silva (086.841.461-15), Claudiomar Ribeiro da Silva (CPF 151.497.491-68), Alberto Jorge de Oliveira Silva (CPF 002.012.941-68), Marco Antônio de Oliveira Gomes (CPF 291.399.451-20), Mauro Sérgio Bogea Soares (CPF 183.992.151-04), Rosa Maria da Silva Carneiro (CPF 289.128.371-68), Hélio da Silva Madalena (CPF 183.545.130-68), Luiz Gushiken (CPF 489.118.798-00) e Expedito Carlos Barsotti (CPF 060.209.778-97).
1.4. Unidade Técnica: Secex-6
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. julgar **regulares com ressalva** as contas dos Srs. Gilton Saback Maltez, Getúlio Ribeiro da Silva, Marcos Alvez Martins, Jairo Simão de Melo, Humberto de Jesus Simões Filho, João Bosco Garcia, Eduardo da Silva Pereira, Ângela Maria Mascarenhas Melis, Rosaura Conceição Haddad, Silvana Rodrigues Domingues Diniz, responsáveis pelas UGs 110001, 110005, 110195, dando-se-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas nos itens 2.5, 3.3 e 4.3 (letras *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g*), de que não resultaram dano ao Erário;
1.7. julgar **regulares** as contas dos Srs. Mauro Augusto da Silva, Claudiomar Ribeiro da Silva, Alberto Jorge de Oliveira Silva, Marco Antônio de Oliveira Gomes e Mauro Sérgio Bogea Soares, e da Sra. Rosa Maria da Silva Carneiro, responsáveis pela UG 110001, dando-se quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão dos responsáveis;
1.8. **sobrestar** o julgamento das contas dos Srs. Hélio da Silva Madalena e Romeu Costa Ribeiro Bastos, com base no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução TCU nº 191/2006, até a apreciação conclusiva do TC nº 021.899/2006-8;
1.9. **sobrestar** o julgamento das contas do Srs. Luiz Gushiken e Expedito Carlos Barsotti, com base no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução TCU nº 191/2006, até a apreciação conclusiva dos TCs nºs 012.614/2005-2 e 022.381/2006-0;
1.10. **determinar** à Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR que:
1.10.1. exija das empresas de transporte de mudanças a inclusão do peso ou metragem cúbica nas notas fiscais ou faturas apresentadas como condição para o pagamento dos serviços prestados, de modo que a Administração possa controlar o limite máximo de bagagem disposto no art. 4º do Decreto n. 4.004/2001 (item 2.5);
1.10.2. providencie a inclusão do nome do Sr. Audir Beira Monteiro, CPF 578.704.111-91, no CADIN e em outros cadastros pertinentes da Administração Pública, observando-se a legislação que os rege, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da IN/TCU nº 56/07 (item 4.2);
1.11. **determinar** à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República que se manifeste acerca da implementação, por parte da SA/PR, das recomendações feitas nos subitens 5.1.1.1, 7.3.1.1, 7.3.2.1, 8.1.1.2, 8.1.1.3 e 8.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 9/2005;

1.12.**encaminhar à** SA/PR e à Ciset/PR cópia desta deliberação, acompanhada da instrução de fls. 397/402 do presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1632/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso II, do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-017.362/2005-6 (TOMADA DE CONTAS)
(c/1 volume e 3 anexos)
Apensos: TC-011.996/2004-1 (c/1 volume)
TC-020.732/2006-9
2. Classe de Assunto: IV
3. Natureza: Tomada de Contas
4. Entidade: Secretaria Executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e Programas Sociais da Caixa Econômica Federal.
5. Responsáveis: Laerte Dorneles Meliga (CPF 228.568.890-34), Márcio Oliveira Cavalcante (CPF 524.218.211-34), José Eduardo Nogueira Camargo Netto (CPF 041.010.708-57), Ermínia Terezinha Menon Maricato (CPF 114.158.518-91), Octavio Luiz Leite Bitencourt (CPF 151.358.701-30), Francisco Mitunori Kussaba (CPF 725.621.708-06), Lauzira Maria de Oliveira (CPF 322.526.411-34), Manoel Pereira Barros Neto (CPF 432.078.207-00), Wilson José da Silva (CPF 151.000.901-97), Wilson Felicissimo de Lima (CPF 461.731.291-91), Emy Karla Macedo Pereira (CPF 389.576.391-87), Francisco Garcia Oliveira e Silva (CPF 067.783.721-68), Carlos Ney Araújo Almeida (CPF 859.101.471-53), Antonio Clemente de Oliveira (CPF 113.195.931-00), Arlindo da Cruz Gomes Júnior (CPF 220.615.681-49), Eliana Rodrigues dos Santos Santana (CPF 423.211.741-53), Jorge Fontes Hereda (CPF 095.048.855-00), Kelson Vieira Senra (CPF 717.472.907-00), Astrogildo Machado Lima (CPF 065.897.310-04), José de Sousa Neto (CPF 046.136.511-15), Vicente Ferreira (CPF 059.573.621-15), Ivonete Bezerra dos Santos (CPF 313.670.891-15), Pedro Gregorio Ferreira Manso (CPF 310.249.201-00), Elacir Araújo de Carvalho (CPF 138.065.646-04), Antonio de Pádua dos Santos (CPF 240.045.453-15), Ines da Silva Magalhães (CPF 051.715.848-50), Alessandra Patrícia Rafael de Azevedo (CPF 690.677.401-87), Maria Lúcia Coelho Vanderley (CPF 295.108.641-53), Antonio Cesar Ramos dos Santos (CPF 069.226.355-15), Clovis Francisco do Nascimento Filho (CPF 356.453.777-53), Cezar Eduardo Scherer (CPF 632.244.887-00), Maria de Fátima Soares de Lima (CPF 280.663.834-87), Norma Lúcia de Carvalho (CPF 508.126.886-00), Alessandra Maria Paes Landim Pascoal (CPF 691.941.491-00), Maria Carmen Germano Braga (CPF 090.406.761-00), Marcos Helano Fernandes Montenegro (CPF 660.872.368-72), Jorge Eduardo Levi Mattoso (CPF 010.118.868-47), José Trindade Neto (CPF 144.470.701-97), Maurício Borges Guimarães (CPF 595.980.777-72), Marluce dos Santos Lima (CPF 284.974.221-04), Maria Goretti Cezar Azevedo (CPF 365.107.181-20), Maria da Conceição Menezes Simões (CPF 043.138.602-15), Heloisa Barbosa Cabilo de Santana (CPF 144.884.261-15), Margarida Maria Ferreira de Barros (CPF 491.868.507-25) e outros.
6. Unidade Técnica: Secex-1
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. com base no art. 16, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 e art. 207 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do senhor Astrogildo Machado Lima, CPF 065.897.310-04, Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004, e demais gestores lotados na mesma coordenação, citados nas fls. 81, 82 e 83 do vol. principal deste processo, dando-lhes quitação plena conforme preconizado no art. 17 da Lei n.º 8.443/92 e art. 207, parágrafo único do Regimento Interno do TCU;
9. com fulcro no art. 16, inciso II, e 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas da senhora Ermínia Terezinha Menon Maricado, CPF n.º 114.158.518-91, Secretária Executiva do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004, e demais gestores ligados à Secretaria Executiva, listados às fls. 6/12 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas:

9.1. na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, conforme relatado pelo Relatório de Auditoria n.º 161168 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.1.1. pendências quanto à adoção de providências relativas às recomendações formuladas nas fiscalizações de Contratos de Repasse por meio do Projeto Sorteio Público de Municípios (do 1º ao 6º sorteio);

9.1.2. pendências quanto à adoção de providências relativas às recomendações formuladas nas ações de controle, decorrentes de denúncia e/ou força tarefa;

9.1.3. fragilidades no acompanhamento e avaliação de programas geridos pelo MCidades;

9.2. na Secretaria Nacional de Habitação, segundo colocado no Relatório de Auditoria n.º 161168 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.2.1. fragilidades na sistemática de acompanhamento e avaliação dos recursos aplicados nos agentes financeiros do sistema financeiro da habitação no âmbito do programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

9.2.2. descumprimento do prazo para elaboração de concurso público para pessoal classificado como permanentes no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional;

9.2.3. contratação de consultores para a realização de atividades próprias do Ministério;

9.2.4. fragilidades na elaboração do termo de referência para contratação da consultoria e direcionamento na condução do certame licitatório [Carta-Convite Técnica e Preço n.º 40-931/2003];

9.3. na gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, segundo colocado pelo Relatório de Auditoria n.º 162071 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.3.1. ausência de avaliação do impacto sócio-econômico e de indicadores de gestão das operações do fundo no processo de prestação de contas do FGTS, exercício de 2004;

9.3.2. atraso ou não entrega de relatórios de competência do MCidades solicitados pelo Conselho Curador para subsidiar as reuniões do Gestor da Aplicação e do Conselho Curador do FGTS;

9.3.3. não inclusão de indicadores sociais nas peças orçamentárias anuais do FGTS, conforme apontado no item 4.2.1.9 do RAI/2003 n.º 140805;

9.3.4. ausência de avaliação bimestral do desempenho das contratações nas unidades federadas, a serem realizadas pelas Secretarias Finalísticas do Mcidades – Secretarias Nacionais de Habitação, de Saneamento Ambiental e de Transporte e da Mobilidade Urbana – responsáveis pelos programas;

9.3.5. falta de acompanhamento efetivo do desenvolvimento e da aplicação da metodologia de avaliação dos programas do FGTS pelo gestor da aplicação;

10.3.6. 46,72% das obras contratadas no período de 1995 a 2004, excluindo-se as concluídas, encontram-se na situação de atrasadas (22,36%), não iniciadas (21,99%) ou paralisadas (2,36%);

9.4. na gestão do Segundo Projeto de Modernização do Setor Saneamento, de acordo com o Relatório n.º 160209 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.4.1. não adoção das normas e procedimentos de arquivamento de processos administrativos por acúmulo de atribuições dos profissionais responsáveis por esse controle [Gerência Administrativa e Financeira];

9.4.2. inexistência de controles que identifiquem os valores alocados (total e no exercício) a cada integrante do setor de saneamento beneficiado com ações do projeto;

9.4.3. indicadores de avaliação de desempenho e resultado insatisfatórios;

9.4.4. execução dos gastos do Acordo de Empréstimo Bird 4292 – PMSS em 3 unidades gestoras do Siafi, em desacordo com o Decreto n.º 4.992/20

9.4.5. erro na taxa de câmbio em comprovação de gastos;

9.4.6. reembolso de conta especial sem efetiva comprovação de despesas;

9.4.7. desorganização quanto ao acompanhamento contábil das liberações de contrapartida;

9.4.8. erro de apropriação em registro no Siafi, porém sem conseqüências financeiras;

9.4.9. pagamento dos serviços da dívida do Acordo de Empréstimo (amortização e encargos financeiros) em desequilíbrio com a relação de custo x benefício;

9.4.10. não foi formada comissão de inventariança e nem realizado o inventário físico-financeiro dos bens patrimoniais da UGP/PMSS;

9.4.11. pagamentos acumulados a serviço de consultoria em atraso;

9.4.12. falta de datas nas assinaturas de quem autoriza a Solicitação de Passagens e Diárias – SPD e não observância do período de 10 dias de antecedência da requisição de passagens;

9.4.13. falta de planejamento da necessidade de aquisição de passagens aéreas;

9.4.14. assinatura de contratos e de termos aditivos com datas retroativas.

9.5. na gestão do Programa Habitar Brasil/BID, de acordo com o Relatório de Auditoria n.º 160207 da Secretaria Federal de Controle Interno:

9.5.1. recomendações constantes em relatórios desta CGU referentes aos exercícios de 2002 e 2003 não atendidas ou atendidas com restrições;

9.5.2. fragilidades nos controles internos da Unidade Executora Municipal da Prefeitura de Rio Branco/AC (Contratos de Repasse n.º 0105455-16 e 0137947-20);

9.5.3. capacitação de um número menor de técnicos da Unidade Executora Municipal no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0096096-56 – Prefeitura de São José do Campo/SP;

9.5.4. atendimento parcial dos itens constantes nos termos de referência para desenvolvimento de sistemas no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0128980-66 – Prefeitura de Salvador/BA;

9.5.5. atraso no cumprimento das metas previstas no subprograma desenvolvimento institucional – DI, do município de São José dos Campos (Contrato de Repasse n.º 128.888-23/01).

9.5.6. risco de não aproveitamento de produtos já contratados e pagos no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-8 (Prefeitura Municipal de São José/SC);

9.5.7. sobrepreço no montante de R$ 538.147,45 (valor potencial) referente à execução das obras de drenagem no município de Aracaju/SE (Contrato n.º 71/2002, executado dentro dos Contratos de Repasse n.os 0128876-81 e 0126284-82);

9.5.8 atraso no cronograma de execução do Contrato de Repasse n.º 127313-50 (Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS);

9.5.9. abandono do Centro de Negócios e da horta hidropônica e deficiência na limpeza urbana do conjunto Denisson Menezes na Prefeitura Municipal de Maceió/AL (Contratos de Repasse n.os 0124315-79 e 0128492-46);

9.5.10. lavanderia comunitária em estado precário e sem atendimento de sua finalidade, bem como fixação de placa de venda de imóvel do conjunto habitacional no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0096089-06, 0140384-82 e 0105452-84 – Prefeitura Municipal de Recife/PE;

9.5.11. serviços executados em desacordo com as especificações previstas – Contratos de Repasse n.os 0127313-50 e 0122754-86 – Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS;

9.5.12. falhas na elaboração e na aprovação do plano de trabalho – Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001 – Prefeitura Municipal de Aracaju/SE;

9.5.13. falhas na execução das obras de infra-estrutura urbana e reassentamentos subnormais no bairro Coroa do Meio, Município de Aracaju/SE, com prejuízo ao erário do valor de R$ 121.355,29 – Contrato de Repasse n.º 0126284-82;

9.5.14. sistema de cadastro de invasões e de processos de regularização fundiária implantado e sem operacionalização – Contrato de Repasse n.º 0128908-66 – Prefeitura Municipal de Salvador/BA;

9.5.15. ausência de processos de monitoramento por parte da Unidade Executora Municipal;

9.5.16. inconsistências em boletim de medição, verificadas nos Contratos de Repasse n.º 0096099-10 e 0105399-28 – Prefeitura Municipal de Vitória/ES;

9.5.17. aumento do grau de contaminação das águas da Maré do Apicum por substâncias físico-químicas e patológicas na região de mangue localizada no Bairro Coroa do Meio, no município de Aracaju/SE (Contrato de Repasse n.º 0126284-82);

9.5.18. incompatibilidades entre a previsão orçamentária e a execução (Contratos de Repasse n.º 0111952-57/01, 96096-56/00 e 128888-23/01);

9.5.19. divergências entre valores apresentados nas demonstrações financeiras básicas do Habitar Brasil BID;

9.5.20. notas explicativas às demonstrações financeiras elaboradas em desacordo com as normas do BID;

9.5.21. demonstrativo das informações financeiras complementares complementares em descordo com o previsto na AF-300, cláusula 6.02;

9.5.22. procedimento diferenciado na conversão da taxa de câmbio para o mesmo pagamento;

9.5.23. utilização de índice de reajuste de preços em desacordo com a cláusula 6ª do Contrato de Execução 071/2002, no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0128876-81 e 0126284-82, da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE;

9.5.24. inconsistências na descrição dos bens da unidade e divergências entre as aquisições e os registros no relatório de inventário na Unidade Executora Municipal da Prefeitura de Rio Branco/AC (Contratos de Repasse n.º 0105455-16 e 0137947-20);

9.5.25. ausência dos termos de responsabilidade pela guarda e uso dos bens na Unidade Executora Municipal da Prefeitura de São José dos Campos/SP (Contratos de Repasse n.º 0096096-56 e 0128888-23);

9.5.26. ausência de inventário e termos de responsabilidade na Unidade Executora Municipal da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.27. atesto na fatura sem a efetiva entrega de produto de informática adquirido – Contrato de Repasse n.º 128492-96, Prefeitura Municipal de Maceió/AL;

9.5.28. equipamentos não localizados e rede de informática não disponível aos servidores na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contrato de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.29. existência de equipamentos de informática sem utilização por falta de rede on line, demonstrando erro de planejamento na Prefeitura de São José dos Campos/SP (Contrato de Repasse n.º 0128888-23);

9.5.30. alteração do edital sem nova publicidade e sem reabertura do prazo para apresentação das propostas na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 0000338-86 e 0000337-61);

9.5.31. especificação de marca no processo de aquisição de microcomputadores, Prefeitura Municipal de São José/SC (Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.32. ausência de certidões negativas de débitos e tributos federais, dívida ativa da União, INSS e FGTS em licitações realizadas pela Prefeitura de Salvador/BA (Contrato de Repasse n.º 0128908-66/2001);

9.5.33. ausência de placa de identificação no local de obra realizada pela Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.34. ausência de Livro Diário de Ocorrências na obra realizada por meio do Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.º 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.35. aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação, ocasionando fracionamento de despesa na Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, no âmbito dos Contratos de Repasse n.os 0127313-50, 0122754-86;

9.5.36. morosidade para contratação de empresa de consultoria para desenvolvimento das ações de participação comunitária pela Prefeitura de Fortaleza (Contrato de Repasse n.º 0137439-73);

9.5.37. contratação indevida de serviços de consultoria por inexigibilidade de licitação pela Prefeitura Municipal de Aracaju/SE (Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001);

9.5.38. cláusula de não reajustamento incluída nos Contratos 251/03 e 216/03, cujas durações são superiores a um ano, em desacordo com a Lei n.º 8.666/93;

9.5.39. licitação de obra com valor superior ao estimado no plano de trabalho, ocasionando aumento do valor contratual sem a formalização de termo aditivo pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (Contrato de Repasse n.º 0137439-73);

9.5.40. restrição à competitividade em razão da não previsão no edital da Concorrência n.º 04/2002 da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE do parcelamento do objeto em lotes (Contrato de Repasse n.º 0126284-82/2001);

9.5.41. processo licitatório com irregularidades e impropriedades formais como não desclassificação das duas únicas empresas participantes do certame as quais apresentaram preços acima do valor básico definido pela Administração, falta do projeto básico e das planilhas orçamentárias no processo de licitação, ausência de pareceres técnicos ou jurídicos sobre a licitação, falta das certidões negativas do FGTS e INSS nos processos de pagamento;

9.5.42. realização de convites com menos de três propostas válidas e sem justificativas pela Prefeitura Municipal de São José/SC (Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.43. ausência de plano de trabalho atualizado na Prefeitura de São José/SC (Contratos de Repasse n.os 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-82);

9.5.44. taxa de benefícios e despesas indiretas (BDI) acima do praticado no mercado no Contrato n.º 71/2002 da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE (Contratos de Repasse n.os 0128876-81 e 0126284-82);

9.5.45. aquisição de equipamentos de informática para o programa HBB em conjunto com outros equipamentos, contrariando as normas e orientações do programa pela Prefeitura Municipal de Natal/RN (Contrato de Repasse 0138831-52);

9.5.46 existência de pessoas trabalhando para a empresa contratada sem existência de equipamento de proteção individual adequado no Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.os 000.338-86 e 000.337-61);

9.5.47 existência de trabalhadores subcontratados na obra sem autorização da contratante no Contrato n.º 53/2004 – Semajus da Prefeitura de Boa Vista/RR (Contratos de Repasse n.os 000.338-86 e 000.337-61).

10. baseado no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas do Senhor Laerte Dorneles Meliga, CPF 228.568.890-34, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades no período de 1.1.2004 a 31.12.2004 e do senhor Wilson José da Silva, CPF 151.000.901-97, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades de 1.1.2004 a 30.12.2004 e demais gestores ligados à citada coordenação, listados da fl. 78 à fl. 80 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas citadas no Relatório de Auditoria n.º 161172 da Secretaria Federal de Controle Interno:

10.2. da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades:

10.1.1. falta de estrutura específica para análise de prestação de contas de convênios e de pagamentos relativos a contratos e outras despesas;

10.1.2. contratos e convênios firmados pelo Ministério das Cidades não inscritos no Siasg;

10.1.3. elevado percentual de aquisição de bilhetes de passagens aéreas com preços superiores aos mais vantajosos ofertados ao órgão;

10.1.4. fracionamento de despesas nas contratações de serviços gráficos e afins;

10.1.5. solicitação de contratação de serviços gráficos com encaminhamento das propostas dos licitantes pela área requisitante, em desatendimento, entre outras situações, às normas de segregação de funções;

10.1.6. utilização irregular de veículos executivos locados;

10.1.7. elevado número de convênios na situação de “a comprovar” e “a aprovar “ com prazos expirados;

10.2. da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades:

10.2.1. pagamentos de passagens aéreas com dispensa de diárias para a cidade de origem à servidores e colaboradores eventuais, abrangendo finais de semana, indicando interesse particular do beneficiado;

11. com fulcro no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208 do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalvas as contas do senhor Jorge Eduardo Levi Matoso, CPF 010.118.868-47, Presidente da Caixa Econômica Federal no período de 1.1.2004 a 31.12.2004 e demais gestores ligados à Caixa, listados às fls. 147 e 148 do volume principal, dando-lhes quitação, em decorrência das seguintes falhas relatadas no Relatório de Auditoria n.º 160210 da Secretaria Federal de Controle Interno:

11.1. falta de atendimento ou atendimento parcial às determinações do TCU (Acórdão 423/2004 – Plenário, Acórdão 977/2004 – Plenário e Acórdão 1132/2004 – Plenário);

11.2. falha no acompanhamento do trabalho de auditoria das regionais de Goiás e Sala de Auditoria/BR;

11.3. inconsistências em 290 registros do Siafi quanto aos saldos contábeis de controle dos contratos de repasse;

11.4. aprovação de projetos incompleto e deficientes;

11.5. fragilidades no cumprimento do Contrato n.º 003/98, no que se refere ao acompanhamento das obras e serviços pela Caixa;

11.6. inexistência de indicadores que mensurem a qualidade técnica do serviços prestado pela Caixa;

12. sob os auspícios do art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208, § 2º do Regimento Interno do TCU, determine ao Ministério das Cidades que:

12.1. somente autorize a utilização de passagens aéreas pelos seus funcionários nas datas dos eventos devidamente comprovados, permitindo somente que a ida e a volta se dêem um dia antes e um dia depois da data marcada. A permanência do servidor em final de semana somente pode ocorrer por relevante motivo de interesse público, devidamente justificado, como colocado pela jurisprudência do

TCU, Acórdão n.º 42, Ata 2/2005 – Plenário e Acórdão n.º 550, Ata 15/2004 – Plenário, evitando-se a repetição das falhas verificadas pela CGU nas contas de 2004 da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades (do item 5.5 ao item 5.5.9 da instrução);

12.2. envie, nas próximas prestações de contas, informações sobre a localização e demais providências tomadas acerca dos processos dos convênios 316976, 383663, 462148, 465721, 472547, que se encontravam desaparecidos em 2004, segundo informações do relatório de auditoria de gestão da CGU do exercício de 2004 e 2005 (do item 5.6 ao item 5.6.4 da instrução);

12.3. somente firme convênios depois que as convenentes atenderem a todos os requisitos inscritos no art. 2º, § 1º da Instrução Normativa STN n.º 1/97 e no art. 6º, inciso IX, alíneas “a” a “f” da Lei n.º 8.666/93, nos moldes Decisão n.º 349, Ata 43/2001 – 1ª Câmara (do item 5.9 ao item 5.9.16 da instrução);

12.4. realize, por intermédio das secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade Urbana, bimestralmente, as avaliações de desempenho das contratações nas unidades da federação, conforme dispõe a Instrução Normativa n.º 7/2003 do MCidades (do item 5.13 ao item 5.13.4 da instrução);

12.5. instrua os processos administrativos internos de acordo com as normas em vigor, especialmente o art. 22, § 4º da Lei n.º 9.784/99, para que não se repitam as ocorrências verificadas pela CGU na auditoria de gestão referente ao exercício de 2004 do PMSS – II (do item 5.15 ao item 5.15.3 da instrução);

12.6. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, um estudo conclusivo sobre o custo-benefício do Acordo de Empréstimo Bird n.º 4292 – BR, explicitando a posição do Ministério e as medidas a serem adotadas, se for o caso, tendo em vista os valores elevados das amortizações, superiores aos saques efetivados nos exercícios de 2003 e 2004, citados pela CGU no relatório de auditoria de gestão do exercício de 2004 do PMSS II (do item 5.19 ao item 5.19.3 da instrução);

12.7. observe a antecedência mínima de 10 dias para a aquisição de passagens aéreas, com vistas a obter o desconto mais favorável ao órgão, somente autorizando viagens em período inferior ao acima previsto em casos estritamente urgentes e de interesse do órgão, de modo que não se repitam as falhas citadas no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício de 2004 e 2003 da UGP/PMSS (do item 5.21 ao item 5.21.2 da instrução);

12.8. providencie a realização dos processos licitatórios e renovações contratuais com a devida antecedência, de modo que não ocorram interrupções nos serviços, necessidade de contratos emergenciais ou contratos com datas retroativas, de modo que se evitem novas falhas como as verificadas nos contratos de passagens aéreas em 2004 da UGP/PMSS II (do item 5.22 ao item 5.22.7 da instrução);

12.9. agilize a licitação do módulo de acompanhamento físico do Habitar Brasil/BID, informando nas próximas contas da situação da implantação do sistema (do item 5.23 ao item 5.23.4 da instrução);

12.10. exija das Unidades Gestoras Municipais o arquivamento dos documentos oriundos dos acompanhamentos dos Programas Sociais na própria Unidade Executora Municipal, especialmente as notas fiscais, notas de empenho, de liquidação e de pagamento de despesas, processos licitatórios e outros referentes á execução financeira do projeto, de modo que não se repitam as ocorrências verificadas nos contratos de repasse n.os 0105455-16 e 0137947-20 – Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.11. cobre das Unidades Gestoras Municipais a formalização dos processos de pagamento oriundos do acompanhamento dos programas sociais, identificando cada processo por meio de número protocolar e numeração das páginas pertencentes a ele, evitando a permanência de papéis soltos nas pastas, de modo a se evitar a repetição das falhas vistas na Unidade Executora Municipal responsável pelo acompanhamento dos contratos de repasse n.os 0105455-16 e 0137947-20 – Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.12. recomende às Unidades Gestoras Municipais que estudem a possibilidade de adquirir ou desenvolver um sistema informatizado específico para gerenciar as informações do acompanhamento da execução física, financeira e orçamentária dos programas sociais, de forma a garantir a efetiva segurança dos dados (do item 5.30 ao item 5.30.2 da instrução);

12.13. observe as disposições constantes da decisão normativa anualmente expedida por este Tribunal acerca do conteúdo obrigatório das tomadas de contas, nos termos previstos nos arts. 4º e 14, § 1º da IN/TCU 47/2004, alertando que a apresentação das contas de forma incompleta, sem observância de todas as exigências, enseja a sua devolução e conseqüente responsabilização dos gestores responsáveis, conforme art. 11. da mesma IN.

13. com fulcro no art. 18 da Lei n.º 8.443/92 e art. 208, § 2º do Regimento Interno do TCU, determine à Caixa Econômica Federal que:

13.1. envie, nas próximas contas, informações sobre a reestruturação da Gidur/Redur, com dados sobre o redimensionamento da área e qualificação dos técnicos, de forma que possamos confrontar tais informações com os dados enviados pela CGU sobre as fiscalizações efetuadas nos sorteios de municípios (do item 5.10 ao item 5.10.5 da instrução);

13.2. cadastre, no rol de responsáveis, todos os seus superintendentes, diretores e gestores de nível equivalente, responsáveis pelas áreas que participam da gestão das operações do contratos de repasse executados pela UG 175004 (do item 5.31 ao item 5.31.4 da instrução);

14. recomende ao Ministério das Cidades, especialmente a Unidade Gestora do Programa Modernização do Setor Saneamento, que:

14.1. passe a identificar os recursos alocados por agente do setor beneficiado, visando proporcionar a avaliação dos gastos do programa, bem como possibilitar a análise do custo x benefício x resultados alcançados (do item 5.16 ao item 5.16.3 da instrução);

14.2. defina indicadores de avaliação de desempenho onde possa ser possível avaliar a efetividade dos recursos aplicados pelo programa em seus beneficiários (do item 5.17 ao item 5.17.5 da instrução);

14.3. busque uma posição oficial do Banco Mundial sobre a utilização do pagamento do pessoal terceirizado como contrapartida do financiamento (do item 5.18 ao item 5.18.5 da instrução);

14.4. cobre dos consultores o atendimento das cláusulas contratuais, adotando as providências necessárias para inibir o recebimento e pagamento de produtos não entregues no prazo previsto (do item 5.20 ao item 5.20.2 da instrução);

14.5. em conjunto com o PNUD, adote procedimentos para criar mecanismos que possibilitem o acompanhamento e controle dos pagamentos consolidados efetuados a cada pessoa física e jurídica contratada (itens 5.33 e 5.33.1 da instrução);

15. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, no âmbito de suas atribuições que, na análise e fiscalização do Contrato de Repasse nº 0126284-82/2001, firmado com o Município de Aracaju, observem, se já o fizeram, as recomendações constantes dos itens 5.2.2.1., 5.3.1.5., 5.3.1.4., 5.3.2.1., 7.1.2.2., 7.1.4.1. e 9.2.2.1. do Relatório de Auditoria nº 160207 elaborado pela CGU, no Programa Habitar/BID, relativo ao exercício de 2004, alertando que a ausência de providências poderá ensejar a instauração de tomada de contas especial com responsabilidade solidária dos gestores omissos, conforme art. 8º da Lei nº 8.443/2001, e informar, na próxima tomada de contas, as providências adotadas:

15.1. não utilização, pela Prefeitura de São José/SC, do Projeto de Lei do Plano Diretor do Município, Código de Obras, Código do Meio Ambiente, Metodologia de Hierarquização de Assentamentos Subnormais e Programa de Controle e Contenção de Invasões, elaborados dentro dos Contratos de Repasse n.^{os} 0096067-48, 0118272-75 e 0129254-8 (do item 5.25 ao item 5.25.5 desta instrução);

15.2. não implementação, pela Prefeitura de Salvador, dos itens exigidos pelos Termos de Referência n.º 16 e 18, elaborados dentro do Contrato de Repasse n.º 0128980-66 (do item 5.24 ao item 5.24.5 da instrução);

15.3. não funcionamento da rede de informática e desaparecimento dos bens adquiridos com recursos do Habitar Brasil/BID, no âmbito da Prefeitura de Boa Vista/RR, os quais se relacionam com os Contratos de Repasse n.^{os} 0000.338-86 e 0000.337-61 (do item 5.28 ao item 5.28.2 desta instrução);

16. Determinar à ADCON que, em conjunto com a 6ª Secex, avalie a possibilidade de rever a forma atual de apresentação das contas, com o objetivo de se obter uma melhor visualização dos resultados alcançados durante a gestão, com maior enfoque nas áreas finalísticas (itens 3.1 a 3.1.3 e 4.1.1 do relatório).

ACÓRDÃO Nº 1633/2008 - TCU - Plenário

Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/1992,

c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-019.351/2006-0 (TOMADA DE CONTAS)

1.1. Classe de Assunto: II

1.2. Entidade: Agência Brasileira de Inteligência - Abin

1.3. Responsáveis: Mauro Marcelo de Lima e Silva (CPF 005.991.038-09), José Milton Campana (CPF 556.394.028-49), Márcio Paulo Buzanelli (CPF 547.760.078-00), Antônio Augusto Muniz de Carvalho (CPF 325.905.046-91), Hélcio Roberto Costa Coutinho (CPF 044.848.007-72), Josué Souza Bezerra (CPF 334.535.191-91), Silvia Regina Vianna (CPF 658.582.711-20), Márcia Coelho (CPF 153.667.821-04), Luis Carlos Machado Magalhães (CPF 467.493.817-15), Otavio Carlos Cunha da Silva (CPF 145.489.171-87), Dimas de Queiroz Lima Filho (CPF 186.285.321-53), José Roberto Menezes Monteiro (CPF 115.896.981-34), Rosaura Conceição Haddad (185.659.051-87), João Bosco Garcia (CPF 146.818.701-53), Reginaldo Alves Ramos (113.342.231-49), Niso de Souza Soares (CPF 239.621.941-34), Manoel Rodrigues de Sousa (CPF 183.538.191-04), Fátima Aparecida Franca Queiroz (CPF 258.617.511-53), Otavio Carlos Cunha da Silva (CPF 145.489.171-87) e José Athos Irigaray dos Santos (CPF 170.699.550-49).

1.4. Unidade Técnica: Secex-6

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. sobrestar o julgamento das contas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho (CPF 325.905.046-91), nos termos previstos nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/92, c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, até que este Tribunal se pronuncie conclusivamente sobre o TC 005.487/2006-6 (subitem 4.4);

1.7. julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Mauro Marcelo Lima e Silva (CPF 005.991.038-09); José Milton Campana (CPF 556.394.028-49); Márcio Paulo Buzanelli (CPF 547.760.078-00); Hélcio Roberto Costa Coutinho (CPF 044.848.007-72), e demais arrolados às fls. 41/46, com fulcro nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, e 18 da Lei 8.443/92, c/c o art. 39, § 2º, da Resolução/TCU 191/2006, dando-se-lhes quitação, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas nos itens 6.12; 6.20, letras ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’; 6.24.1, letras ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’; e 6.25, de que não resultaram dano ao erário;

1.8. determinar à Agência Brasileira de Inteligência – Abin que:

1.8.1. abstenha-se de efetuar pagamentos de adicionais de periculosidade e insalubridade a servidores do órgão com base em laudo pericial vencido (Laudo Pericial 64-DRT/DF/2003) - subitem 4.1;

1.8.2. faça constar dos Relatórios de Gestão alusivos a futuras contas, os elementos relativos às decisões normativas anuais que disciplinam a constituição dos processos de prestação de contas, a exemplo da DN/TCU 85/2007 (subitem 6.14);

1.8.3. anexe, nos processos de diárias, como boa praxe administrativa e para reforçar a evidência do cumprimento do disposto no art. 1º do Decreto 5.992/2006, todas as informações necessárias à perfeita descrição das viagens, incluindo os dados relativos à justificativa dos deslocamentos e às datas, os locais e os horários dos compromissos assumidos, assim como quaisquer documentos que possam vir a comprovar o deslocamento do servidor, tais como: convites, programações, certificados ou *folders* (subitem 6.24.6, letra ‘a’);

1.8.4. requisite viagens com antecedência mínima de 10 dias, conforme o disposto no art. 2º, inciso I, da Portaria/MP 98, de 16/07/2003 (subitem 6.24.6, letra ‘b’);

1.8.5. condicione a concessão de diárias quando a saída ou o retorno se der no final de semana ou feriado, ou quando o deslocamento incluir esse período, à comprovação da justificativa prevista no art. 5º, § 2º, do Decreto 5.992, de 19/12/2006 (subitem 6.24.6, letra ‘c’);

1.8.6. restrinja o pagamento de diárias posteriormente ao deslocamento do servidor às hipóteses citadas no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 5.992/2006 (subitem 6.24.6, letra ‘d’);

1.8.7. observe as disposições constantes da Orientação Normativa SRH/MP 1/2005, em especial o contido nos artigos 12 e 14, quanto à necessidade de comprovação do efetivo deslocamento dos servidores e de seus dependentes, anexando aos autos toda a documentação comprobatória das despesas realizadas, inclusive no caso de despesas com transporte de mobiliário (subitem 6.25.4);

1.9. determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que:

1.9.1. informe, no relatório de auditoria das próximas contas, sobre:

1.9.1.1. o efetivo cumprimento, pela Abin, do disposto no item 5.3 do Acórdão TCU 137/2007 – Segunda Câmara, Ata 05/2007, Sessão de 27/02/2007 (subitem 4.1);

1.9.1.2. o andamento do processo de elaboração da nova instrução normativa em substituição à IN Abin 003/2004 (subitem 6.22.3);

1.9.2. manifeste-**se** acerca da regularização, por parte da Abin, das impropriedades apontadas nos itens 5.1.1.1, 8.1.1.2, 8.1.1.4 e 8.1.2.1 do Relatório de Auditoria 19/2006 (subitem 6.20.1);

1.10. alertar os responsáveis pela Abin de que o Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinações efetuadas em processo de tomada ou prestação de contas, nos termos do § 1º, art. 16, da Lei nº 8.443/92, ou mesmo aplicar, também em razão de reincidência no descumprimento de deliberação desta Corte, a multa prevista no inciso VII do art. 58 do mencionado diploma legal (subitem 6.15);

1.11. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório de fls. 159/173 do presente processo, aos responsáveis pela Abin;

1.12. anexar cópia do relatório de fls. 159/173 do presente processo, aos autos da tomada de contas da Abin referente a 2007, de modo a subsidiar futura diligência para fins de avaliação da regularização das fragilidades encontradas no Sistema de Apoio a Recursos Humanos e Administração – SARHA (subitem 6.23.12).

ACÓRDÃO Nº 1634/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 1.155/2008-Plenário, prolatado na Sessão de 18/06/2008, Ata nº 23, relativamente ao item 9.3 da deliberação, **onde se lê**: "Condenar, solidariamente, os Srs. Geraldo Lessa Santos e Marcos Santa Rita de Melo e a empresa Antonio Francisco Barbosa Filho - ME (CNPJ 10.798.602/0001-19),”, **leia-se:** “Condenar, solidariamente, os Srs. Geraldo Lessa Santos e Marcos Santa Rita de Melo e a empresa Antonio Francisco Barbosa Filho - ME (CNPJ 10.798.692/0001-19)”, mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado.

1. Processo TC-020.498/2005-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

(c/2 volumes e 1 anexo c/5 volumes)

Classe de Assunto: IV

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Fundação Teotônio Vilela/AL

Responsáveis: Fundação Teotônio Vilela/AL (CNPJ 08.629.677/0001-03), Geraldo Lessa Santos (CPF 550.807.747-20) e Marcos Santa Rita de Melo (CPF 124.097.824-34)

Unidade Técnica: Secex-AL

Advogado constituído nos autos: Cristina Pinheiro Machado Dantas (OAB/AL 5.765), Tereza Cristina Nascimento de Lemos (OAB/AL 7.632) e João Luís Lôbo Silva (OAB/AL 5.032)

ACÓRDÃO Nº 1635/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com o acréscimo proposto pelo Ministério Público, em:

1. Processo TC-020.538/2005-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

(c/ 5 volumes)

1.1. Classe de Assunto: IV

1.2. Entidade: Casa da Moeda do Brasil - MF (34.164.319/0005-06)

1.3. Responsáveis: Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda. (CNPJ 42.596.973/0001-84), Manoel Severino dos Santos (CPF 597.954.337-98), Álvaro de Oliveira Soares (CPF 298.606.877-49), Vanderlei Bastos (CPF 753.661.427-68) e Fernando Malburg da Silveira (CPF 045.151.457-20)

1.4. Unidade Técnica: 2ª Secex

1.5. Advogado constituído nos autos: Gustavo Rodrigues Martins (OAB/DF 6.854/E)

1.6. julgar regulares as contas da Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda., com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação plena;

1.7. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Manoel Severino dos Santos, Álvaro de Oliveira Soares, Vanderlei Bastos e Fernando Malburg da Silveira, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, dando-lhes quitação;

1.8. determinar aos responsáveis pelo órgão que firme o respectivo termo aditivo aos contratos assinados com a Sicpa Brasil Ltda., quando houver necessidade de fornecimento de matéria-prima em quantidade superior à estimada inicialmente, conforme determina o § 8º do art. 65 da Lei 8.666/93;

1.9. determinar à Casa da Moeda do Brasil que informe nas próximas contas o resultado do trabalho do grupo técnico instituído para montagem de uma matriz de custos que especifique adequadamente os itens envolvidos no processo, quando concluído o serviço;

1.10. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno para que faça o acompanhamento do cumprimento desta decisão e informe ao Tribunal, nas próximas contas, as providências adotadas;

1.11. remeter cópia deste Acórdão aos responsáveis, à Casa da Moeda do Brasil, à Procuradoria-Geral da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Presidente do Senado Federal; e

1.12. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1636/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 e 250 do Regimento Interno e o art. 7º, § 1º, da IN/TCU nº 50, de 01/11/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar o processo abaixo relacionado:

1. Processo TC-012.214/2008-5 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União

1.3. Entidade: Serviço Florestal Brasileiro - MMA

1.4. Unidade Técnica: 4ª Secex

1.5. Advogado Constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1637/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 caput e parágrafo único do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.732/2005-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

(c/1 volume, 15 anexos c/24 volumes)

2. Classe de Assunto: V

3. Natureza: Relatório de Auditoria

4. Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

5. Responsável: Luiz Antonio Cosenza (CPF 314.722.227-68)

6. Unidade Técnica: 5ª Secex

7. Advogado constituído nos autos: não há

Luiz Antonio Cosenza (CPF 314.722.227-68)

Valor original do débito: R$ 2.000,00 Data de origem do débito: 23/04/2008
Valor Recolhido: R$ 2.000,00 Data do recolhimento: 27/05/2008

ACÓRDÃO Nº 1638/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 183, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada, concedendo mais 60 (sessenta) dias, contados a partir do vencimento do prazo concedido anteriormente, à Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca – PR para cumprimento do subitem 9.6 do Acórdão 489/2008-Plenário:

1. Processo TC-017.237/2006-6 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Classe de Assunto: V
1.2. Entidade: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1.3. Interessada: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1.4. Unidade Técnica: SEPROG
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1639/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, II e VII; 230 a 233; 243; 246, 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos pelo Diretor da Unidade Técnica, em :

1. Processo TC-022.564/2007-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
2. Classe de Assunto: V
3. Natureza: Relatório de Auditoria
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
5. Unidade Técnica: Secex-4
6. Advogado: não há
7. converter a presente auditoria de natureza operacional em levantamento;
8. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama que:

8.1. avalie a criação de programas permanentes de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento para os servidores pertencentes aos quadros da Diretoria de Licenciamento Ambiental;

8.2. estude como armazenar os dados relativos aos estudos ambientais apresentados, além das análises, pareceres e notas técnicas elaboradas pelos seus servidores, visando ao reaproveitamento e compartilhamento dessas informações;

8.3. proceda ao levantamento das atividades passíveis de merecerem uma normatização específica para o licenciamento ambiental, aperfeiçoando o processo de elaboração de termos de referência para aquelas atividades que demandam procedimentos diferenciados e sistematizando procedimentos internos para o licenciamento das principais atividades conforme sua tipologia;

8.4. aprimore o processo de divulgação das audiências públicas, esclarecendo a população-alvo quanto às suas finalidades e à sua dinâmica, bem como disponibilizando as informações essenciais à audiência pública de forma clara e com maior antecedência;

8.5. avalie a sistematização das informações ambientais constantes do acervo de EIAs/RIMAs já apreciados, inclusive analisando a utilização de ferramentas de geoprocessamento e modelagem de informações (geodatabase);

8.6. considere o conjunto de medidas compensatórias numa dimensão regional, evitando a repetição de condicionantes como educação ambiental ou comunicação social numa mesma área geográfica;

8.7. estimule a contratação da supervisão ambiental em empreendimentos de grande porte;

8.8. amplie a publicidade das medidas mitigadoras e condicionantes do licenciamento;

9. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.1. estude a elaboração de guia para licenciamento ambiental, visando uniformizar os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, bem como delimitar os assuntos que devem ser tratados durante a concessão das licenças;

9.2. providencie a sistematização, aprimoramento e uniformização dos métodos de compartilhamento de dados técnicos relativos ao licenciamento ambiental, entre Ibama e Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente - OEMAs;

9.3. avalie o desenvolvimento de ações que contribuam para a capacitação dos servidores dos OEMAs em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental;

10. Recomendar ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama que:

10.1. avalie a normatização de procedimentos do licenciamento ambiental para atividades (tipologias) que demandam tratamento diferenciado, tais como portos, aeroportos e dutos, bem como do transporte interestadual de cargas perigosas;

10.2. discipline os casos nos quais é possível a reutilização parcial ou total de estudos e diagnósticos ambientais nos pedidos de licenciamento para o mesmo tipo de atividade localizado em uma mesma região, simplificando as exigências quando já existirem outros EIAs cujos elementos possam ser utilizados, total ou parcialmente, para empreendimentos subseqüentes com impactos sobre o mesmo ecossistema; ou, ainda, a elaboração de EIAs regionais e a consideração de estudos simplificados envolvendo os impactos locais de empreendimentos individuais;

10.3. juntamente com o Ibama, proceda à definição de quais os requisitos considerados essenciais para a concessão de cada uma das licenças ambientais, bem como aqueles que podem ser remetidos para fases posteriores; e

11. Arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1640/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Informação Ouvidoria nº 05560/2006 como Representação para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu encerramento e arquivamento, dando-se ciência desta deliberação à Ouvidoria do TCU:

6. Processo TC-000.925/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)

(c/ 2 anexos e 2 volumes)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

1.3. Interessada: Ouvidoria do TCU

1.4. Unidade Técnica: Secex-PE

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1641/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-003.984/2008-9 (REPRESENTAÇÃO)

1. Classe de Assunto: VII

2. Natureza: Representação

3. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

4. Interessado: Antonio Canedo Neto - Procurador da República

5. Unidade Técnica: Secex-1

Advogado constituído nos autos: não há

3.1.determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, tanto nos termos da IN STN 01/97 como do art. 24, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.233, formalize convênio apenas quando estiver caracterizado o mútuo interesse, definindo, previamente, as contrapartidas das partes;

3.2.alertar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que a autorização conferida pelo art. 24, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 só autoriza convênios de cooperação técnico-científica para descentralização e fiscalização das outorgas e não para a contratação de serviços de consultoria, como é o caso do Convênio 001/ANTT/2005, firmado entre a ANTT e a Universidade Federal Fluminense;

3.3.dar ciência desta deliberação, bem como cópia da instrução de fls. 81/87 do presente processo, ao Sr. Procurador da República Antonio Canedo Neto; e

3.4.arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1642/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la improcedente e determinar seu arquivamento, sem prejuízo de que seja remetida ao representante cópia da instrução de fls. 7/9, e da presente deliberação:

1. Processo TC-006.582/2008-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO

1.3. Interessado: Ministério Público junto TCU

1.4. Unidade Técnica: SEFIP

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1643/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos I, II e IV; 41 a 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, incisos I, II e VII; 230 a 233; 243; 246; 249 a 252; 256 e 257 do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-007.885/2007-0 (REPRESENTAÇÃO)

(c/ 2 anexos e 2 volumes)

1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Entidade: Município de Santo Antônio do Tauá/PA

1.3. Interessados: Município de Santo Antônio do Tauá/PA e Ministério Público do Estado do Pará

1.4. Unidade Técnica: Secex/AL

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. com fulcro no art. 47 da Lei nº 8443/92, c/c art. 252 do Regimento Interno/TCU, converter estes autos em Tomada de Contas Especial;

1.7. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, solidariamente com a Srª Kewlly da Rocha Noronha, tesoureira municipal, e a empresa Proeza Construção Civil Ltda., na pessoa dos sócios, Srs. Reinaldo Alves de Oliveira Júnior e Glaucy Kelly Alves de Oliveira, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 672.726,00 (seiscentos e setenta e dois mil, setecentos e vinte e seis reais) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa para a emissão de 11 (onze) Ordens de Pagamento em favor de Proeza Construção Civil Ltda., pela liquidação e pagamento de serviços não efetivamente executados, conforme cópias de Notas Financeiras às fls. 31/42 do Anexo 4 (Achado de Auditoria nº 40.4):

Ocorrência	Data	Valor
Repasse Funasa – 2007OB902378	05/03/2007	360.000,00
Repasse Funasa – 2007OB905554	03/05/2007	312.726,00

Dispositivo legal infringido: Cláusula Quinta do instrumento contratual e letra “f”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005; letra “c”, inc. II da Lei nº 8666/93 c/c art. 62 da Lei nº 4320/64 e item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

1.8. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 450,17 (quatrocentos e cinqüenta reais e dezessete centavos) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa referentes ao saldo de aplicação de recursos financeiros (fls. 523 – Anexo 3) e débito de despesas bancárias em conta específica de convênio (fls. 520 – Anexo 3) – Achados de Auditoria nºs 40.7 e 40.8:

Ocorrência	Data	Valor
Saldo de aplicação em conta corrente – fls. 523	30/08/2007	440,17
Despesas bancárias debitadas em c/c – fls. 520	31/05/2007	10,00

Dispositivo legal infringido: Subcláusula Segunda da Cláusula Décima Quarta e alínea “d.2”, inc. II da Cláusula Décima Primeira, ambas da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005.

1.9. citar o Sr. Raimundo Freire Noronha, prefeito do município de Santo Antônio de Tauá, solidariamente com a Srª Kewlly da Rocha Noronha, tesoureira municipal, para que, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA o valor original de R$ 51.274,00 (cinqüenta e um mil, duzentos e setenta e quatro reais) acrescido de juros e correção monetária a partir de suas respectivas datas de ocorrência, como no quadro abaixo, ou apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, alegações de defesa para a emissão de 11 (onze) Ordens de Pagamento em favor de Proeza Construção Civil Ltda., pela liquidação e pagamento de serviços não efetivamente executados, conforme cópias de Notas Financeiras às fls. 31/42 do Anexo 4 (Achado de Auditoria nº 40.4):

Ocorrência	Valor (R$)	Data
Repasse Funasa – 2007OB905554	47.274,00	03/05/2007
Rendimentos sacados em c/c para pagamento a contratado – fls. 523	4.000,00	23/08/2007

Dispositivo legal infringido: Cláusula Quinta do instrumento contratual e letra “f”, inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005; letra “c”, inc. II da Lei nº 8666/93 c/c art. 62 da Lei nº 4320/64 e item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

1.10. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inc. IV, do Regimento Interno/TCU, autorizar a realização das audiências dos responsáveis abaixo para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para as irregularidades discriminadas:

1.10.1. **Responsável:** Raimundo Freire Noronha;

Irregularidade nº 1: planilhas de orçamento foram elaboradas pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo sem a composição de custos unitários (Achado de auditoria nº 40.1);

Dispositivo legal infringido: art. 47 da Lei nº 8666/93.

Irregularidade nº 2: escolha indevida de vencedora do certame (Achado de auditoria nº 40.2);

Dispositivo legal infringido: subitem 7.3.3 do Edital de Licitação Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 3: ausência de caução em garantia ao contrato firmado com a empresa vencedora do certame e contratada para executar o objeto da licitação (Achado de auditoria nº 40.3);

Dispositivo legal infringido: §§ 1º e 2º da Cláusula Décima Sexta do instrumento contratual e item 11.1 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 4: ausência de retenção de tributos federais e municipais quando dos pagamentos efetuados(Achado de auditoria nº 40.5);

Dispositivo legal infringido: art. 31 da Lei nº 8112/1991 c/c art. 9º da Lei nº 11.488/2007, Decreto nº 3048/1999 e OS DAF nº 209/1999, item 12.1 letra "c"; inc. III do art. 3º da LC nº 116/2003; letra "a" da Cláusula Quarta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 5: não comprovação do recolhimento dos encargos sociais incidentes sobre os salários pagos **pela** empresa contratada aos empregados lotados na obra do convênio (Achado de auditoria nº 40.10);

Dispositivo legal infringido: Item 14 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006 – PMSAT;

Irregularidade nº 6: ausência de Portaria(s), ou documento equivalente, de nomeação do(s) fiscal(ais) da obra (Achado de auditoria nº 40.11)

Dispositivo legal infringido: § 4º da Cláusula Décima do instrumento contratual e alinea "f", inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa-MS nº 0674/2005;

Irregularidade nº 7: não execução do PESMS – Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (Achado de auditoria nº 40.12);

Dispositivo legal infringido: subitem 1.2 da Portaria Funasa nº 106 de 04/03/2004 (letra "n", inc. II, da Cláusula Segunda da Portaria Funasa nº 0674/2005);

Irregularidade nº 8: execução de Plano de Trabalho diverso daquele efetivamente aprovado pelo concedente (Achado de auditoria nº 40.13);

Dispositivo legal infringido: letra "a" da Cláusula décima Quinta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 9: inconsistências encontradas na Nota Fiscal nº 0187 emitida pela contratada, Proeza Construção Civil Ltda (Achado de auditoria nº 40.6);

Dispositivo legal infringido: art. 36 do Decreto 93872/1986 c/c art. 62 da Lei nº 4320/1964.

Irregularidade nº 10: antecipação de pagamento por serviços contratados (Achado de auditoria nº 40.9);

Dispositivo legal infringido: letra "c" do inc. II do art. 65 da Lei nº 8666/93

1.10.2. **Responsáveis:** Harlem Reis dos Santos, Andrelina Silva da Cruz e Luís Sérgio Lima Paranhos

Irregularidade nº 1: planilhas de orçamento foram elaboradas pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo sem a composição de custos unitários (Achado de auditoria nº 40.1);

Dispositivo legal infringido: art. 47 da Lei nº 8666/93.

Irregularidade nº 2: escolha indevida de vencedora do certame (Achado de auditoria nº 40.2);

Dispositivo legal infringido: subitem 7.3.3 do Edital de Licitação Tomada de Preços nº 002/2006.

Irregularidade nº 3: ausência de caução em garantia ao contrato firmado com a empresa vencedora do certame e contratada para executar o objeto da licitação (Achado de auditoria nº 40.3);

Dispositivo legal infringido: §§ 1º e 2º da Cláusula Décima Sexta do instrumento contratual e item 11.1 do Edital Tomada de Preços nº 002/2006 - PMSAT.

1.10.3. **Responsável:** Kewlly da Rocha Noronha

Irregularidade nº 1: ausência de retenção de tributos federais e municipais quando dos pagamentos efetuados (Achado de auditoria nº 40.5);

Dispositivo legal infringido: art. 31 da Lei nº 8112/1991 c/c art. 9º da Lei nº 11.488/2007, Decreto nº 3048/1999 e OS DAF nº 209/1999, item 12.1 letra "c"; inc. III do art. 3º da LC nº 116/2003; letra "a" da Cláusula Quarta da Portaria Funasa nº 0674/2005;

Irregularidade nº 2: não comprovação do recolhimento dos encargos sociais incidentes sobre os salários pagos pela empresa contratada aos empregados lotados na obra do convênio (Achado de auditoria nº 40.10);

Irregularidade nº 3: inconsistências encontradas na Nota Fiscal nº 0187 emitida pela contratada, Proeza Construção Civil Ltda (Achado de auditoria nº 40.6);

Dispositivo legal infringido: art. 36 do Decreto 93872/1986 c/c art. 62 da Lei nº 4320/1964.

1.11. dar ciência desta deliberação à Funasa e ao Ministério Público do Estado do Pará, acompanhada de cópia dos elementos de fls. 65/119.

ACÓRDÃO Nº 1644/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-007.965/2008-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Responsável: Luiz Antonio Pagot (CPF nº 435.102.567-00)
1.3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
1.4. Unidade Técnica: SECOB
1.5. Advogado constituído nos autos: não há
Determinações: ao DNIT:
1.6. que, mesmo em obras emergenciais, providencie projeto básico com todos os elementos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, em obediência ao art. 7º, § 2º, inciso II, e 9º, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de aplicação do § 6º do mesmo artigo, ou seja, anulação dos contratos;
1.7. que, nas próximas contratações de obras por emergência, adote como referência de preços máximos aqueles observados em licitações em que tenha havido competitividade;
1.8. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1645/2008 - TCU - Plenário
Ministro UBIRATAN AGUIAR

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso II, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la procedente e arquivá-la, sem prejuízo das determinações sugeridas:

7. Processo TC-008.749/2008-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Universidade Estadual do Pará - UEPA
1.3. Interessada: Controladoria-Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PA
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinação: ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/Superintendência Estadual do Pará-INCRA/SR-01
1.6. que agilize o encaminhamento da Tomada de Contas especial instaurada no âmbito do convênio nº 30.000/2000 (Siafi nº 405381) e considere, se ainda não o fez, as irregularidades apuradas no Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50;
Determinação: à Fundação Nacional de Saúde – DF:
1.7. que reexamine a prestação de contas do Convênio nº 334/2002/MS/UEPA(Siafi nº 467352), e considere, se ainda não o fez, as irregularidades apuradas no Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 e adote as medidas administrativas cabíveis;

Determinações: à Secex-PA

1.8. que encaminhe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/Superintendência Estadual do Pará-INCRA/SR-01, cópia do Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 (fls. 02/32), a fim de subsidiar, se necessário, a instrução da Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito do Convênio nº 30.000/2000 (Siafi nº 405381);

1.9. que encaminhe à Fundação Nacional de Saúde – DF, cópia do Relatório de Ação de Controle nº 00190.016159/2006-50 (fls. 02/32), a fim de subsidiar, se necessário, o reexame das contas referentes ao Convênio nº 334/2002/MS/UEPA (Siafi nº 467352);

1.10. que dê ciência à Interessada do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO Nº 1646/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Sessão Ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, e nos termos propostos pelo Relator, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP, concedendo-lhe mais 120 (cento e vinte) dias, contados a partir do vencimento do prazo concedido anteriormente, para cumprimento do item 9.4 do Acórdão nº 2.649/2007-TCU-Plenário:

1. Processo TC-010.797/2007-8 (REPRESENTAÇÃO)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Interessado: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP
6. Unidade Técnica: SECOB
7. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1647/2008 - TCU - Plenário
Ministro UBIRATAN AGUIAR

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, 237, inciso I, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e arquivá-la, sem prejuízo das determinações sugeridas:

8. Processo TC-011.140/2004-2 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/RR
1.3. Interessada: Procuradoria da República no Estado de Roraima
1.4. Unidade Técnica: Secex/RR
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinação: à Superintendência do Instituto Nacional de Reforma Agrária em Roraima:

1.6. que, com fulcro no § 1º do art. 8º da Lei nº 8.443/92, c/c § 3º do art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2007-TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências, se ainda não o fez, no sentido de instaurar e encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União a tomada de contas especial referente ao Convênio nº SIAFI 480482 firmado com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Roraima – FETAG.

Determinação: à Secretaria Federal de Controle Interno,

1.7. que, se ainda não o fez, encaminhe, caso tenha recebido ou quando receber, no prazo de 60 dias, a tomada de contas especial de que trata o subitem anterior;

Determinações: à Secex-RR

1.8. que, com fulcro no art. 37, caput, da Resolução nº 191/2006-TCU constitua processo ***apartado*** para que se possa apurar as denúncias de irregularidades na execução dos convênios nº SIAFI: 466248, 483164 e 483501 (quadro 4 da fl. 191), firmados entre o INCRA/RR e a Central dos Assentados de Roraima – CAR, com base nos termos do depoimento das fls. 12/14 e da nota: *O PT NO INCRA-RR*, acostada às fls. 26, ambas deste TC 011.140/2004-2, devendo as cópias dessas peças constarem do novo processo (fls. 12 a 14, fl. 26 e Quadro 4 da fl. 191);

1.9. que dê ciência à Procuradoria da República no Estado de Roraima do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO Nº 1648/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 235 e com a segunda parte do parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-014.506/2006-2 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 2 anexos)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Caixa Econômica Federal/CEF
5. Interessado: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Sergipe Ltda (CNPJ 05.165.468/0001-50)
6. Unidade Técnica: Secex-BA
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. determinar à Caixa Econômica Federal a observância da correta contagem de prazos em procedimentos licitatórios objetivando evitar anulação de certames com prejuízo à administração decorrente de custos de realização de novo procedimento;
9. remeter cópia desta deliberação, bem como da instrução de fls.408/415 do presente processo à Representante e à Caixa Econômica Federal; e
10. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1649/2008 - TCU - Plenário

1. Processo TC-015.676/2005-9 (REPRESENTAÇÃO)
2. Grupo I – Classe VII
3. Responsáveis: Adilson Bonesso (CPF 243.868.471-20), Carlos Roberto Dippolito (CPF 032.991.552-53), Edson Luiz Nunes Guimarães (CPF 221.318.091-15), Edson Moiti (CPF 034.599.718-27), Eduardo Medeiros de Morais (CPF 150.199.771-87), Elizabeth Cristina Teixeira (CPF 276.188.971-15), João Henrique de Almeida Sousa (CPF 035.809.703-72), João Alves Calixto de Oliveira (CPF 117.064.301-91), José Carlos Pires de Souza (CPF 261.386.207-63), Renato Meyer Luiz (CPF 246.243.657-04), Roberto Motta de Sant Anna (CPF 626.576.157-91), Vânia Cristina de Santi Corrêa (CPF 182.976.841-72), Vivalde Cunha Resende (CPF 401.947.951-87)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: José Ribeiro Braga (OAB/DF 8.874), Rodrigo Madeira Nazário (OAB/DF 12.931) e Tulio Freitas do Egito Coelho (OAB/DF 4.111)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe de auditoria da 1ª Secretaria de Controle Externo, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 246, *caput*, do Regimento Interno/TCU, versando sobre possíveis irregularidades que teriam ocorrido no

âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na contratação, por inexigibilidade de licitação, de licença de uso perpétuo com número de usuários irrestritos do software PeopleSoft EnterpriseOne, bem como serviços de suporte e manutenção, objeto do Contrato nº 13.180/2004.

Considerando que esta representação foi conhecida por meio do subitem 9.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, com fundamento nos artigos 235, *caput*, e 237, VI, do Regimento Interno/TCU;

Considerando o acatamento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta à audiência constante do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando o acatamento parcial das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta à audiência constante do subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando que a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em razão da audiência constante do subitem 9.2.3 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, mostrou que todas as defesas devem ser rejeitadas, não restando, contudo, irregularidades passíveis de multa;

Considerando que o exame procedido pela unidade técnica não concluiu pela existência de prejuízo ao erário na execução do Contrato nº 13.180/2004 (item 101 da instrução à fl. 425 destes autos), o que implica em cumprimento da determinação constante do subitem 9.3.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

Considerando que as determinações dirigidas à ECT por meio dos Acórdãos nºs 1.722/2005, 1.794/2005, 730/2007 e 975/207, todos do Plenário, às quais somam-se àquelas consignadas neste acórdão, são suficientes para que a entidade corrija seus procedimentos em futuras contratações como aquelas que foram objeto dessas deliberações e desta representação;

Considerando o interesse da Procuradoria da República no Distrito Federal quanto às questões tratadas nestes autos, em vista da existência do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011522/2005-02, em curso nesse *Parquet*;

Considerando a proposta de encaminhamento da 1ª Secex;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1.considerar a presente representação, no mérito, parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.1 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis quanto à audiência do subitem 9.2.3 do Acórdão nº 1.723/2005 – Plenário, sem aplicar-lhes multa;

9.5. determinar à ECT que:

9.5.1. em futuras contratações, realize estudos técnicos suficientes e apropriados para caracterizar adequadamente o objeto da licitação e suas respectivas quantidades, inclusos os casos de inexigibilidade, conforme preceitua o art. 14, c/c o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

9.5.2. nas contratações por inexigibilidade, em que o preço do objeto seja definido em função de métricas específicas da empresa, exija do contratado os parâmetros e a memória de cálculo utilizados, bem como as explicações necessárias para permitir a verificação da adequabilidade do preço ofertado em relação a contratos de outros clientes, com vistas a dar fiel cumprimento ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis, à ECT e à Oracle do Brasil Sistemas Ltda.;

9.7. remeter cópia deste acórdão e das fls. 407/435 dos autos à Procuradoria da República no Distrito Federal (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011522/2005-02);

9.8. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1650/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-017.862/2008-8 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 3 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
1.3. Interessada: Higiterc Higienização e Terceirização Ltda.
1.4. Unidade Técnica: Secex-4
1.5. Advogado constituído nos autos: Gilson Alves Ramos (OAB/MG 74.315)

1.6. conhecer da presente representação para, no mérito considerá-la prejudicada;
1.7. indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pela Higiterc Higienização e Terceirização Ltda., tendo em vista a perda do objeto da petição e a conseqüente inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;
1.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e à interessada; e
1.9. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1651/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 12/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente e fazer as determinações sugeridas pelo Relator:

1. Processo TC-018.831/2006-0 (REPRESENTAÇÃO)
(c/1 volume)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana
5. Interessada: Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo
6. Unidade Técnica: Secex-SP
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. Determinar à Diretoria Regional de São Paulo Metropolina/ECT para que, nas próximas licitações para a contratação de serviços hoteleiros, com vistas ao atendimento de executivos da empresa e de visitantes estrangeiros, especifique os itens básicos de conforto e serviços que entende cabíveis para as acomodações de autoridades, visitantes e executivos da empresa, abstendo-se de utilizar na especificação a classificação de hotéis da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH";
9. dar ciência desta decisão à Presidência da ECT, determinando que esta oriente, no mesmo sentido, todas as demais diretorias regionais;
10. dar ciência desta decisão à Representante; e
11. arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 1652/2008 - TCU - Plenário
Ministro UBIRATAN AGUIAR

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em XX/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 235, 237, § único, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente, e fazer as determinações sugeridas:

9. Processo TC-024.049/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 1 anexo e 2 volumes)
1.1. Classe de Assunto: VII

1.2. Entidade: Fundação Nacional de Saúde – Coordenação Regional/TO
1.3. Interessada: 2ª Vara do Trabalho de Araguaína/TO
1.4. Unidade Técnica: Secex-TO
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

Determinações: à Secex/TO
1.7. que providencie a juntada dos presentes autos ao TC-004.160/2005-3, visto os dois tratarem do assunto, juntando ainda cópia desta decisão ao referido processo;
1.8. que autue processo de monitoramento com o objetivo de acompanhar o cumprimento da decisão exarada no processo TC-004.160/2005-3, juntando por cópia os documentos de fls. 381, 385, 388 e 389, 405 e 406, 408 do volume 2 do referido processo, bem como os documentos constantes do Anexo 5 mesmo;
1.9. dar ciência desta deliberação ao Representante.

ACÓRDÃO Nº 1653/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no § 1º do art.113 da Lei 8.666/1993, c/c o arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-024.148/2006-4 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 1 volume)
Apensos: TC-025.427/2006-5 (c/1 volume)
TC-025.767/2006-7
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Caixa Econômica Federal
1.3. Interessadas: CDT Comunicação de Dados Ltda., Engeprom Engenharia Ltda. e Urso Branco Serviços em Ar Condicionado Ltda.
1.4. Unidade Técnica: Secex-2
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. conhecer das Representações formuladas pelas empresas CDT Comunicação de Dados Ltda. (TC 024.148/2006-4), Engepron Engenharia Ltda. (TC-025.427/2006-5) e Urso Branco Serviços em Ar Condicionado Ltda. (TC-025.767/2006-7) para, no mérito, considerá-las improcedentes;
1.7. dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal e às Interessadas;
1.8. arquivar os autos.

ACÓRDÃO Nº 1654/2008 - TCU - Plenário
Ministro UBIRATAN AGUIAR

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso I, 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 137 da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la improcedente e determinar seu arquivamento, dando-se ciência desta deliberação à Ouvidoria do TCU e ao IBAMA:

10. Processo TC-026.939/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos e 1 volume)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
1.3. Interessada: Ouvidoria do TCU
1.4. Unidade Técnica: Secex-4
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1655/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em XX/08/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso I, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, na forma proposta pelo Relator, em:

1. Processo TC-028.039/2007-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 8 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e Construtora ARG Engenharia e Consultoria Ltda.
1.3. Representante: Procurador da República Celso Antonio Três
1.4. Unidades Técnicas: SECOB e SEGECEX
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. conhecer da presente Representação e informar ao Exmº Procurador da República Celso Antonio Três que resta ao Tribunal fiscalizar uma obra financiada com recursos federais contratada à ARG, com efetiva representatividade, qual seja a BR-040/MG – Restauração e Duplicação – Divisa GO/MG – Divisa MG/RJ, cujo contrato tem o valor de cerca de R$ 41,0 milhões. A fiscalização desse contrato está prevista para este semestre, devendo concluir-se em fins de julho próximo;
1.7. encaminhar cópia da instrução de fls. 89/94, bem como das deliberações relacionadas no item 8.1 (fls. 92/93);
1.8. encaminhar cópia desta deliberação ao MP/TCU;
1.9. restituir o presente processo à Segecex para, após comunicação ao representante acerca desta decisão, serem os autos enviados ao Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo – SGI, com vistas à análise da documentação constante dos anexos I a VII.

ACÓRDÃO Nº 1656/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu arquivamento dando-se ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União:

1. Processo TC-028.062/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Município de Cupira/PE
1.3. Interessada: Controladoria Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PE
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1657/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso III, 237, inciso II, do Regimento Interno, e no art. 132, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito considerá-la procedente e determinar seu arquivamento dando-se ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União:

1. Processo TC-028.063/2006-3 (REPRESENTAÇÃO)
(c/ 2 anexos)
1.1. Classe de Assunto: VII
1.2. Entidade: Município de Agrestina/PE
1.3. Interessada: Controladoria Geral da União
1.4. Unidade Técnica: Secex-PE
1.5. Advogado constituído nos autos: não há

ACÓRDÃO Nº 1658/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, incisos IV, 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 132, inciso VI, da Resolução/TCU nº 191/2006, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da Representação constante do processo a seguir relacionado para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e fazer as determinações sugeridas:

1. Processo TC-031.193/2007-8 (REPRESENTAÇÃO)
(c/2 volumes e 3 anexos)
2. Classe de Assunto: VII
3. Natureza: Representação
4. Unidade: Cerimonial - Ministério das Relações Exteriores
5. Interessado: Central Service Turismo Ltda. - CTR
6. Unidade Técnica: Secex-3
7. Advogado constituído nos autos: não há
8. determinar ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores que observe nas licitações a serem realizadas a necessidade de estar devidamente caracterizada a inabilitação de licitante decorrente de prática prevista no art. 28 do Decreto nº 5.405/05;
9. dar ciência desta deliberação à Representante e ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores; e
10. arquivar o presente processo.

Ata n° 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES	UBIRATAN AGUIAR
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

ACÓRDÃO Nº 1659/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 13/8/2008, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade, dando-se ciência ao consulente com o envio de cópia da respectiva instrução e, em seguida, arquivando-a, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-019.800/2008-4 (CONSULTA)
1.1. Interessada: Coordenação-Geral de Parcerias Institucionais – CGPI/MAPA
1.2. Entidade/Órgão: Prefeitura Municipal de Formoso/MG
1.3. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Contas(ADCON)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1660/2008 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 13/8/2008, quanto ao(s) processo(s) abaixo relacionado(s), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) determinação (ões) e recomendação (ões), bem como encaminhar as cópias sugeridas, conforme pareceres emitidos nos autos, arquivando estes em seguida.

1. Processo TC-024.845/2007-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessada: 4ª Secretaria de Controle Externo

1.2. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS

1.3. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-4)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há

1.5. Determinar:

1.5.1. à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

a) elabore critérios para a destinação de recursos com vistas à aquisição de material permanente hospitalar mediante convênios, de modo a evitar-se distorções como a aquisição de bens que não estejam entre as necessidades dos entes beneficiários;

b) auxilie a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde no desenvolvimento de sistemática para acompanhar a destinação e o uso dos equipamentos médicos adquiridos por convenentes com recursos transferidos mediante convênio, não se atendo apenas às prestações de contas formais;

1.5.2. à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:

a) antes de celebrar convênio, certifique-se de que o órgão/entidade beneficiário disponha de condições suficientes, inclusive administrativas e financeiras, para a consecução do objeto do convênio, sob pena de responsabilização dos repassadores, no caso da incorreta execução;

b) estabeleça rotina que contemple investigações amostrais periódicas destinadas a atestar a regularidade das contratações dos objetos dos convênios, inclusive para detectar eventuais concentrações das adjudicações em favor de uma determinada empresa, ou de um grupo de empresas, em detrimento da livre competição;

c) estabeleça e divulgue, na Internet, relações de equipamentos médico-hospitalares passíveis de serem adquiridos pelos convenentes por meio de convênios, com as respectivas faixas de preços aceitáveis, que possam orientar os convenentes no momento da realização das licitações para aquisição desses bens, de modo a evitar-se a ocorrência de sobrepreços;

d) nos casos de não-integralização da contrapartida por parte dos convenentes, proceda à rescisão do convênio, com a competente instauração de Tomada de Contas Especial (artigos 36 e 37 c/c a alínea "e" do inciso II do artigo 38, todos da IN STN n.º 01/1997);

e) não libere novos recursos a convenentes que não cumprirem com a obrigação de integralizar a contrapartida, sob pena de incorrer em desobediência ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho (inciso V do art. 2º da IN STN n.º 01/1997), conforme o caput do artigo 18 da IN STN n.º 01/1997, com nova redação estabelecida pela IN STN n.º 5, de 07/10/2004;

f) além de orientar os seus convenentes quanto à obrigatoriedade de pautarem a execução das despesas decorrentes de convênios pelos mesmos princípios constitucionais que norteiam a Administração Federal descentralizadora (quais sejam, aqueles mencionados no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes), monitore as fases de execução das despesas processadas pelos convenentes, com vistas a coibir e punir eventuais descumprimentos da legislação pertinente à execução da despesa, notadamente no que diz respeito a indícios de direcionamento das compras para favorecimento de determinado fornecedor em detrimento da competitividade;

1.6. Recomendar:

1.6.1 à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que:

a) oriente os seus convenentes a formalizarem um único processo para cada convênio, evitando-se a constituição de um processo relativo a mais de um convênio ou de "*processos diferentes ou desvinculados para cada fase de um convênio*" (AC-555/2005-P);

b) com vistas à aferição da efetividade dos convênios, exija do convenente a apresentação de resultados que comprovem a utilização dos equipamentos adquiridos em benefício do público-alvo;

1.6.2. à Secretaria do Tesouro Nacional que, nos estudos que estão sendo realizados em cumprimento ao item 9.1 do AC-641/2007-P, avalie a possibilidade de se obrigar os órgãos/entidades federais concedentes de recursos por meio de convênios e outros instrumentos congêneres a fixarem critérios objetivos de avaliação da capacidade administrativa e financeira do convenente para a boa e regular implementação do objeto do convênio.

Ata n° 32/2008 – Plenário
Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

ANEXO IV DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA PARA APRECIAÇÃO DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos aprovados de nºs 1586 a 1595, 1597 a 1607, 1609 a 1620 e 1661 a 1682, acompanhados de pareceres e propostas de deliberação em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

Grupo I - Classe I - Plenário
TC- 018.964/2003-1 c/ 11 volumes e 6 anexos
Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
Entidade: **Prefeitura Municipal de João Pessoa – PB**
Recorrentes: **Cícero de Lucena Filho, CPF 142.488.324-53 (ex-Prefeito Municipal); e Alcy Ribeiro Heim (Engenheiro da Secretaria Municipal de Infra-estrutura)**
Advogados constituídos nos autos: **Drs. Walter de Agra Júnior, OAB/PB n° 8682; Fabíola Marques Monteiro, OAB/PB n° 13099; Irapuan Sobral Filho, OAB/DF n° 1.615/A; Rodrigo de Sá Queiroga, OAB/DF n° 16.625; e Juliana Brasil Ponte Guimarães Coury, OAB/DF n° 18.243 (representando o embargante Cícero Lucena); Elenilson Cavalcanti de França, OAB/PB n° 2.122 (representando o embargante Alcy Heim)**
SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RELATÓRIO DE AUDITORIA. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. CONHECIMENTO. NEGAR PROVIMENTO. MANTER ACORDÃO RECORRIDO.

1) Embargos declaratórios destinam-se especificamente a aclarar ou corrigir o teor de julgados que contenham vícios, relativos à obscuridade, omissão ou contradição.

2) A admissão dos embargos de declaração com efeitos infringentes do julgado é medida excepcional, normalmente adstrita à correção de vício ou omissão, que esteja dificultando a execução do julgado.

3) É mantida a deliberação objeto de embargos se os argumentos apresentados não comprovaram a existência de omissão, obscuridade ou contradição.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelos Srs. Cícero de Lucena Filho, ex-Prefeito Municipal de João Pessoa/PB (fls. 2/12, anexo 6), e Alcy Ribeiro Heim (fls. 2/4, anexo 5), em face do Acórdão nº 1.064/2007 – Plenário (fls. 50/51, anexo 2), proferido em sede de pedidos de reexame interpostos pelos ora embargantes contra o Acórdão nº 1.865/2004 – Plenário (fls. 284/286, vol. 11), mediante o qual foram aplicadas multas aos responsáveis, em razão de irregularidades constatadas em auditoria realizada na PM de João Pessoa/PB.

2. A Serur, em exames preliminares de admissibilidade (fls. 6/7, anexo 5, e 13/14, anexo 6), concluiu pelo conhecimento dos embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, com fulcro no art. 34, *caput* e § 2°, da Lei n° 8.443/92.

3. Quanto ao mérito, a unidade técnica decidiu realizar o exame de ambos os recursos por intermédio de uma mesma instrução, inserida às fls. 15/21 do anexo 6. Reproduzo, a seguir, os principais trechos da análise realizada pelo ACE Antônio da Cunha Nunes Filho acerca das alegações apresentadas pelos recorrentes, os quais passam a integrar o presente relatório.

“Argumentos do Sr. Alcy Ribeiro Heim (anexo 5).

5. **(...)** afirma existir omissão quanto à alegação da ausência de poder de decisão por parte do requerente. Que a sua atuação limitou-se à fiscalização da presença ou não do maquinário (...). Informa que quando da fiscalização do TCU os equipamentos por ele atestados já não estavam no local, não cabendo a responsabilização dele.

6. **Análise:** ao fiscal de obras cabe registrar todas as ocorrências havidas. Não há nos autos comprovação de que os equipamentos efetivamente foram entregues. Segue trecho do Relatório da decisão **a quo:**

‘8.4.1. É pressuposto lógico que o pagamento dos subitens A.3.51, A.3.52, A.4.51 e A.4.52 do Boletim de Medição n° 05 (fls. 233/234 do Vol. 07) fosse condicionado à entrega da coisa ao adquirente (Administração Pública), ou seja, à luz do art. 15, § 8°, da Lei n° 8.666/93, as tais bombas e grupos geradores medidos e pagos deveriam ter sido recebidos por uma comissão de no mínimo três membros e, por motivos óbvios, mantidos sob a guarda da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB. Não possui amparo legal a medição e o pagamento dos referidos itens, a posterior montagem, e, em seguida, a sua desmontagem e entrega (devolução) à empresa contratada, ainda que supostamente fosse estabelecida com esta uma relação de depositária fiel (não há qualquer comprovação). Outrossim, levando-se em conta que os grupos geradores e as bombas foram adquiridos em Mato Grosso, consoante as notas fiscais apresentadas, e se encontravam, à época, em Cuiabá, conforme informado à equipe de fiscalização, levanta-se, inclusive, a dúvida se tais equipamentos realmente chegaram às obras em apreço, e, assim, foram montados. A apresentação da nota fiscal de per si não comprova a real entrega, ou seja, a plena consecução dos subitens A.3.51, A.3.52, A.4.51 e A.4.52, bem como da efetiva montagem do grupo gerador, consoante apontado no subitem A.4.30 do Boletim de Medição n° 05 (fls. 234 do Vol. 07).”

7. É difícil acreditar que a empresa responsável pelo fornecimento das bombas e dos grupos geradores, com sede em Cuiabá/MT, tenha transportado os equipamentos de Cuiabá/MT até João Pessoal/PB, instalado os equipamentos, recebidos pela entrega do material, desmontado as bombas e os grupos, levado de volta para Cuiabá/MT para assumir a função de fiel depositária dos equipamentos públicos. Não há elementos nos autos, tampouco no Pedido de Reexame e embargos apresentados pelo Sr. Alcy Ribeiro Heim, que comprovem a efetiva entrega dos equipamentos. Ademais, a nomeação de depositário de bem público adquirido não é usual. O mais adequado, caso a municipalidade não tivesse condições de receber os equipamentos, era a negociação para postegar a entrega do bem, bem como a retenção do pagamento até a efetiva instalação (...).

8. Diante da ausência de documentos que confirmem que os equipamentos foram efetivamente entregues, a imputação de multa ao embargante mostra-se adequada.(...). Incorre em equívoco a assertiva do embargante, pois todo servidor tem poder de decisão, variando apenas o grau de autonomia decisória.

Argumentos do Sr. Cícero de Lucena Filho (anexo 6).

9. Esclarece-se que os embargos opostos pelo Sr. Cícero de Lucena Filho são semelhantes em estilo e argumentos à peça analisada no TC nº 015.069/2002-1, levando a instrução que se segue ser parecida à assentada no referido processo.

10. (...) alega que *‘CONSTATOU-SE A ADOÇÃO DE DOIS PESOS E DUAS MEDIDAS EM PROCESSOS QUE VERSAM ACERCA DA MESMA MATÉRIA. ORA, INOBSTANTE SER O EMBARGANTE PARTE ILEGÍTIMA A FIGURAR COMO RESPONSÁVEL NOS PRESENTES AUTOS,*

CONFORME SERÁ ADIANTE ESCLARECIDO, A DECISÃO EMBARGADA NÃO CONSIDEROU DA FORMA DEVIDA A QUESTÃO DA MERA CONDUTA OMISSIVA DO GESTOR, TRAZENDO DECISÃO DISSONANTE DAQUELA PROFERIDA NO PROCESSO Nº 015.069/2002-1, GERANDO BIS IN IDEM ADMINISTRATIVO-PUNITIVO' (fl. 04, anexo 6).

11. **Análise:** o argumento relativo à existência de **bis in idem** com as condenações havidas nos presentes autos e no TC nº 015.069/2002-1 não merece ser acolhida em razão de não ter sido demonstrado (...) sobreposição de objetos das decisões. A assertiva será amplamente rechaçada nos parágrafos seguintes.

12. Esclarece-se que o TC nº 015.069/2002-1 cuida de representação que avaliou a utilização do Contrato nº03/92, resultante da Concorrência Pública nº 06/91, para a realização das obras objeto do Convênio 91/2000 e Contrato de Repasse 132872-25 firmados com o Embratur, e dos Contratos de Repasse 128335-33, 134274-28, 135575-94, 134034-18, 125460-08, 135887-69, 91965-44 e 68740-83, estes firmados com a Caixa Econômica Federal, em afronta aos normativos atinentes à espécie e ao disposto nos referidos termos. Por seu turno, os presentes autos cuidam de auditoria ordenada pelo TCU, no período de 20/10/2003 a 10/12/2003, com o propósito de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres firmados no período de 1997 a 2003, tendo por objeto a execução de obras, sendo apurado que foram utilizados os Contratos ns. 01/90, 02/91, 04/91 e 02/94, conduta similar à daqueles autos. É o que consta no Voto condutor do Acórdão nº 1.683/2004 – Plenário (que trata do TC nº 015.069/2002-1):

'9. Não se pode olvidar, ainda, que a principal questão objeto de questionamento nestes autos se refere ao aproveitamento indevido do Contrato 03/92 para a consecução de obras relativas a contratos de repasse e convênio envolvendo recursos federais, esses celebrados após o advento da Lei 8.666/93, para a realização de obras e serviços específicos e para os quais deveriam ser efetuadas licitações também específicas.

10. O que se verificou, no caso em exame, é que a Prefeitura Municipal de João Pessoa, à vista dos contratos de repasse e convênio celebrados, utilizou-se do artifício de celebrar termos aditivos ao Contrato 03/92, mediante os quais promoveu alteração de serviços, quantitativos e preços nele previstos, além de prorrogar sua vigência, com vistas a adequá-lo a cada uma das obras demandadas por meio dos ajustes celebrados com a União, por intermédio da CEF, e com a Embratur, de modo a evitar a realização do devido procedimento licitatório para essas obras.

11. Tudo foi praticado tendo como arrimo a caracterização imprecisa das obras objeto do Contrato 03/92. Não resta dúvida que o artifício utilizado feriu os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998).'

13. Oportuno destacar que não existe repetição de objeto nos dois processos**.** A gestão ocorre de forma continuada, devendo para a sua melhor análise haver a segmentação dos atos de gestão, identificando e punindo o administrador pelos atos praticados em um lapso temporal ou relacionados a um determinado evento, regra observada pelo TCU em ambos os processos.

14. No mais, caberia falar em **bis in idem** se tivesse havido igualdade de agentes, conduta e objeto. Independeria do objeto para configurar a repetição do apenamento se o entendimento fosse o de que o ato irregular decorre de delito continuado, tipo que não se adequa ao caso concreto. (...). Poderia ter havido a ampliação do objeto da denúncia, reunindo em um só processo o escopo dos TC ns. 018.964/2003-1 e 015.609/2002-1, sendo faculdade e não uma obrigação, pois como apontado anteriormente, a maneira mais adequada de se avaliar a gestão é por meio da segmentação dos atos.

15. A menção deste processo feita pelo Relator do TC nº 015.609/2002-1 quando da apreciação do Pedido de Reexame aconteceu justamente na tentativa de conferir tratamento isonômico na dosimetria da multa. Segue trecho do Voto condutor do Acórdão nº 1.063/2007 – Plenário (TC nº 015.609/2002-1):

'20. No entanto, por uma questão de justiça, não posso deixar de confrontar os elementos destes autos com as peças que compõem o TC 18.964/2003- (...) já apreciado, nesta Sessão, pelos eminentes Ministros que integram este Egrégio Plenário.

21. Trata-se, na verdade, de se estabelecer, no presente caso, um valor adequado para a multa que foi aplicada ao responsável. Para isso, torna-se necessário adotar critério equânime nos dois processos. Cotejando as situações sob enfoque, é fácil concluir que as ocorrências averiguadas no Relatório de Auditoria (TC 18.964/2003-1) são em maior número, abrangência e gravidade do que os fatos apurados no presente processo. Naqueles autos, além da questão principal, referente à fuga ao procedimento

licitatório, foram constatados também casos de sub-rogações contratuais efetivadas após a Decisão n° 420/2004-TCU-Plenário; violação aos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.230/64 [4.320/64], *decorrente do pagamento antecipado de equipamentos adquiridos, que não foram entregues pela empresa fornecedora; e pagamento de despesas não previstas no Plano de Trabalho do Convênio n° 359/2000, caracterizando-se transgressão aos arts. 22 e 25 da IN/STN n° 01/97."*

16. Assim, não se identifica do confronto dos TC ns. 018.964/2003-1 e 015.609/2002-1 o alegado **bis in idem**

17. Quanto à singela assertiva de que o '*TCU não tratou da forma devida a mera conduta omissiva do gestor'*, isso não configura obscuridade, omissão ou contradição. Em relação à questão NÃO HÁ CONCORDÂNCIA DE QUE SE TRATA DE 'MERA CONDUTA OMISSIVA'. O cidadão que aceita o encargo de ser gestor deve responder por seus atos ou de quem administra junto, em relação de subordinação com ele. Assim, não é admissível que o embargante celebre as avenças e posteriormente busque transferir a responsabilidade pelas irregularidades apuradas para os seus subordinados (...).

18. **Argumento:** o ex-Prefeito afirma que '*nos termos já demonstrados nos presentes autos, o embargante somente atuou na qualidade de gestor político, não tendo praticado qualquer ato na qualidade de ordenador de despesa – FATO ESTE RECONHECIDO, INCLUSIVE, PELA AUDITORIA DESTA CORTE.... Seria possível responsabilizar o embargante por ele ter agido como agente político captando recursos junto ao órgão federal?'* (fl. 06, anexo 6).

19. O embargante aduz que '***A CONTRADIÇÃO/OBSCURIDADE NESTE TÓPICO DO ACÓRDÃO CONSISTE NA DESCONSIDERAÇÃO DAS MISSIVAS APRESENTADAS PELA AUDITORIA QUANDO DA ANÁLISE DO RECURSO PARA RESPONSABILIZAR O EMBARGANTE, MESMO NÃO TENDO ESTE PRATICADO QUALQUER ATO COMISSIVO OU OMISSIVO NESSE SENTIDO'*** (caixa-alta não existente no original) (fl. 08, anexo 6).

20. **Análise:** apenas para registro, nas análises do TC nº 015.609/2002-1 houve todo um trabalho voltado a demonstrar que a tese reiteradamente apresentada pelo embargante de serem os seus atos meramente políticos não está de acordo com a melhor jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário. Esse entendimento também é aplicado nos presentes autos, embora o argumento não tenha sido empregado com a mesma veemência neste processo.

21. Assim como nos embargos opostos no processo referido no parágrafo anterior, o embargante não demonstrou existir os pressupostos essenciais para a reforma da decisão em sede de embargos (obscuridade, omissão ou contradição), cabendo reforçar, novamente, que ele não observou o dever de cuidado em relação aos seus subordinados, configurando, no mínimo, conduta omissiva, diferente do que ele afirma. Reproduz-se a seguir trecho do Voto condutor do Acórdão nº 1.063/2007 – Plenário (TC nº 015.609/2002-1):

'12. O ex-Administrador asseverou, ainda, que atuou exclusivamente como agente político dando cumprimento às atribuições de representante do Município de João Pessoa/PB. E, como tal, não poderia ser responsabilizado por qualquer ocorrência relacionada às celebrações com a EMBRATUR e a CEF. Citou, em reforço ao arrazoado, entendimento desta Corte consubstanciado na Decisão nº 180/1998 - 1ª Câmara.

13. Sobre o assunto, vale repisar o exame cuidadoso da Serur no sentido de refutar a interpretação dada ao tema, pelo recorrente. Invocando reiteradas decisões do TCU e também do STJ, a Unidade Técnica demonstrou que as Instituições foram uníssonas quanto ao fato de que nem todos os chefes do Poder Executivo Municipal estão desligados das funções administrativas. O precedente jurisprudencial invocado não se ajusta ao caso concreto, haja vista a impossibilidade de se comparar a estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina com a do Município de João Pessoa'.

22. Nesse diapasão, as decisões proferidas nos dois processos mostram-se oportunas.

23. **Argumento:** na tentativa de comprovar a necessidade de conhecimento dos embargos (...) suscita a Súmula Vinculante STF nº 03. Ele afirma que '*os princípios basilares do devido processo legal devem ser observados nos casos em que a decisão anulatória ou revogatória puder de algum modo beneficiar a parte interessada.... sendo de seu* ***interesse inequívoco a reapreciação da matéria ante o não cabimento de reprimenda e/ou desproporcionalidade da medida****, bem ainda diante do* ***surgimento de documento novo*** *que melhor explica a ausência de atos praticados pelo embargante capaz de ensejar a punição imposta, conforme resta adiante demonstrado'* (negritos não existentes no original) (fl. 08/09, anexo 6).

24. **Análise:** quanto ao conhecimento dos embargos opostos, os requisitos gerais do recurso foram atendidos, condição suficiente para que a peça seja admitida. Essa é a posição predominante no Tribunal, merecendo destaque nessa seara o Voto condutor do Acórdão nº 70/2008 – Plenário. Da análise dos autos é possível concluir que não houve violação do princípio do devido processo legal.

25. No mais, a espécie recursal eleita não é o meio adequado para provocar a reapreciação da matéria ou análise de documentos novos. (...)

26. **Argumento:** (...) afirma ter recebido ofício da CEF em que a instituição financeira aduz analisar as licitações com base em orientações do próprio TCU, logo, '*a não-constatação de irregularidades pela CEF quando da análise, mesmo após todo o rigor seguido, implica na conclusão de que os tópicos trazidos no relatório de auditoria nada mais são do que meros equívocos formais, que não comprometem a efetiva realização das obras e a inexistência de qualquer dano ao erário público*' (fl. 10, anexo 6).

27. **Análise:** trecho do procedimento utilizado pela Caixa nos repasses de sua responsabilidade, colacionado pelo embargante na nota de rodapé de fl. 09/10, não o ajuda na reforma da condenação. Primeiro, não há referência aos convênios analisados neste processo. Segundo, na referida anotação consta a seguinte disposição: '*A análise do processo licitatório é superficial (**apenas alguns aspectos formais**), já que a CAIXA não é órgão de controle externo da administração pública*'.

28. Eventual posicionamento favorável da Caixa não afasta o exercício do controle externo pelo TCU, como reconhece o manual da referida instituição. As irregularidades foram apuradas no curso do processo, não tendo o responsável conseguido descaracterizar ou explicá-las.

29. **Argumentos:** o ex-Prefeito afirma carecer de esclarecimentos as seguintes questões:

29.1 – '*possibilidade ou não da existência de dois processos versando sobre a mesma conduta envolvendo os mesmos procedimentos e condutas, haja vista que o embargante foi punido em dois processos pelo TCU enfocando os mesmos fatos!!!* ***O não enfrentamento deste fato constitui omissão/obscuridade'*** (fl. 10, anexo 6).

29.1.1 – **Análise:** da leitura dos dois processos é possível concluir que os fatos tratados nos TCs ns. 018.964/2003-1 e 015.609/2002-1 versam sobre objetos similares, não havendo repetição de objetos. Tanto isso é verdade que em ambos o Tribunal levou em consideração o outro processo ao proferir a decisão, em clara desautorização da afirmação do embargante.

29.2 – '*diversidade de penalidade imputada ao embargante pela prática dos mesmos atos em processos idênticos, mormente quando apenas a apenação de um deles foi minorada em sede recursal.* ***Este fato constitui uma contradição'*** (fl. 11, anexo 6).

29.2.1 – **Análise:** a diminuição da multa imposta por meio do Acórdão nº 1.683/2004 – Plenário (TC nº 015.609/2002-1) deveu-se ao tratamento isonômico que o Ministro-Relator buscou conferir quando do julgamento do Pedido de Reexame (Acórdão nº 1.063/2007 – Plenário). Em razão do objeto do TC nº 018.964/2003-1 ser mais abrangente, o Relator considerou oportuna a redução da multa. A isonomia está justamente relacionada à diferenciação na dosimetria das duas condenações.

29.3 – '*ausência de menção acerca da ilegitimidade do embargante, a despeito de ter sido a referida questão detidamente analisada nos autos do processo nº 015.609/2002-1. Afinal a responsabilidade atribuída ao embargante é por dolo? Por culpa in vigilando?* ***Este fato constitui em uma omissão'*** (fl. 11, anexo 6).

29.3.1 – **Análise:** o teor da própria conduta do embargante esclarece a questão. Se o TCU não acolheu a alegação de que seus subordinados eram os responsáveis pela irregularidade sob o argumento de ter havido culpa **in vigilando** e **in eligendo,** posição fartamente esclarecida no bojo do TC nº 015.609/2002-1, a conduta do agente foi omissiva, pois não foi evidenciado no processo a ação intencional do ex-prefeito em transferir a gestão das avenças com o fim de cometer alguma irregularidade. Contudo, quem representou o município na negociação das liberações dos recursos foi o ex-prefeito, cabendo a transferência da responsabilidade pela gestão dos recursos para os secretários municipais apenas mediante a anuência do repassador. Nesse sentido, o responsável não demonstrou que os concedentes concordaram em substituir a responsabilidade pela gestão e prestação de contas para os Secretários Municipais.

29.3.2 - Ao assinar as avenças em nome da municipalidade o ex-prefeito responsabilizou-se pessoalmente pela gestão dos recursos e prestação de contas, entendimento que encontra arrimo em precedentes do TCU e do Poder Judiciário.

29.4 – ‘*não consideração do rigor técnico nas análises realizadas pela Caixa Econômica Federal, conforme documento em anexo, demonstrando a inexistência de qualquer irregularidade*’ (fl. 11, anexo 6).

29.4.1 – **Análise:** do pronunciamento da CEF não surge força vinculante em relação ao TCU. Não cabe no caso concreto vinculação de instâncias. Ademais, o embargante não demonstrou aspectos que comprovem ter havido divergência de posicionamento, ou que a Caixa afastou o fato de terem sido utilizados recursos federais em contratos preexistentes.

29.4.2 – Essa questão já foi enfrentada mais detidamente nesta instrução (...). Não cabe tecer considerações adicionais.

20. Pelo exposto, afirma-se que não foram comprovados os pressupostos essenciais à reforma da decisão embargada (obscuridade, contradição ou omissão), propondo-se a manutenção na íntegra da decisão debatida”.

4. O Sr. Diretor da 4ª DT e o Sr. Secretário da Serur manifestaram-se de acordo com as conclusões do informante.

5. O digno representante do MP/TCU, Procurador-Geral, em exercício, Dr. Paulo Soares Bugarin, posicionou-se também de acordo com as conclusões da Serur.

É o relatório.

V O T O

Os presentes embargos de declaração foram opostos pelos Senhores Cícero de Lucena Filho, ex-Prefeito Municipal de João Pessoa/PB (fls. 2/12, anexo 6), e Alcy Ribeiro Heim (fls. 2/4, anexo 5), por intermédio de seus representantes legais, com o objetivo de apontar omissões, contradições e obscuridades, que no entender dos interessados insejariam correções do Acórdão n° 1.064/2007 – Plenário (fls. 50/51, anexo 2), proferido em sede de pedidos de reexame interpostos pelos interessados contra o Acórdão n° 1.865/2004 – Plenário (fls. 284/286, vol. 11), mediante o qual foram aplicadas multas aos embargantes, nos valores de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R$ 5.000,00 (cinco mil reais, respectivamente.

2. Consigno minha concordância com os exames preliminares da Serur acerca da admissibilidade dos embargos (fls. 6/7, anexo 5, e 13/14, anexo 6), haja vista encontrarem-se preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Portanto, deverão ser conhecidos ambos os recursos, com fulcro no art. 34, *caput* e § 2°, da Lei n° 8.443/92.

3. Registre-se, de início, que os embargos declaratórios destinam-se especificamente a aclarar ou corrigir os julgados que contenham vícios relativos à obscuridade, omissão ou contradição. Os efeitos infringentes muitas vezes rogados pelas partes interessadas se caracterizam, na opinião unânime dos legisladores pátrios, como medida excepcional, normalmente adstrita à correção de vício ou omissão, que esteja dificultando a execução do *decisum*.

4. De acordo com o detalhado relatório que antecede este voto, verifica-se que os argumentos trazidos à colação pelos recorrentes mereceram exame judicioso da unidade técnica. Restou comprovado, de forma definitiva, que o Tribunal, nos reiterados julgamentos dos autos, considerou todas as questões relevantes suscitadas face às disposições legais específicas; as circunstâncias em que os fatos ocorreram; a natureza dos mesmos, com absoluto respeito aos princípios constitucionais da legítima defesa, da isonomia e da razoabilidade na gradação da pena.

5. Assim, quanto ao Sr. Alcy Heim, foi claramente afastada a única alegação por ele apresentada de que o Tribunal teria se omitido de analisar a questão suscitada sobre a sua falta de poder de decisão para a presença ou não do maquinário nas obras e de somente ter atuado na fiscalização sem qualquer participação nas demais etapas da execução do contrato.

6. Veja que, apesar de o ora embargante não ter se manifestado na audiência prévia promovida pela unidade técnica acerca da matéria, não houve omissão do TCU, pois o assunto, conforme já ressaltado, foi levado em consideração de forma específica na análise da audiência do Sr. Evandro de Almeida Fernandes. Não é demais repisar, no entanto, que constou do item ‘8.4.1’ do relatório condutor do Acórdão n° 1.865/2004-Plenário, dentre outras observações, o seguinte:

“(...). Não possui amparo legal a medição e o pagamento dos referidos itens, a posterior montagem, e, em seguida, a sua desmontagem e entrega (devolução) à empresa contratada, ainda que supostamente

fosse estabelecida com esta uma relação de depositária fiel (não há qualquer comprovação). Outrossim, levando-se em conta que os grupos geradores e as bombas foram adquiridos em Mato Grosso, consoante as notas fiscais apresentadas, e se encontravam, à época, em Cuiabá, conforme informado à equipe de fiscalização, levanta-se, inclusive, a dúvida se tais equipamentos realmente chegaram às obras em apreço [e...]foram montados. A apresentação da nota fiscal de per si não comprova a real entrega, ou seja, a plena consecução [dos itens questionados] (...)".

7. Concordo, portanto, com o entendimento da Serur de que não constam dos autos elementos capazes de comprovar que os equipamentos foram entregues realmente. Via de conseqüência, os embargos de interesse do Sr. Alcy não deverão ser providos, mantendo-se, no que lhe diz respeito, os itens '9.5.', '9.6.' e 9.7." do acórdão embargado, haja vista que a multa aplicada ao recorrente se mostra adequada.

8. Relativamente aos embargos do Sr. Cícero de Lucena Filho, permito-me insistir que os argumentos trazidos à colação, nesta oportunidade, se assemelham aos já apresentados no TC n° 15.609/2002-1, tanto em sede do pedido de reexame quanto dos embargos de declaração apresentados pelo responsável. Diante disso, na mesma linha seguida pelo informante, assevero que não é adequado gerar, em circunstância análoga como a que se apresenta, novos elementos de debate, pois, aí sim, é que se estaria caracterizando uma atitude de omissão ou contradição no enfrentamento da matéria sob enfoque.

9. A interpretação equivocada do recorrente acerca da existência de **bis in idem,** face às condenações havidas nos presentes autos e no TC n° 015.609/2002-1, já foram exaustivamente consideradas e, mais uma vez, registro que não merece ser acolhida em razão de não ter sido demonstrada a sobreposição de objetos das decisões. Restou amplamente rechaçada a tese de ação continuada, pois os atos glosados não possuem conexão entre si. Enquanto o processo invocado, cuja natureza é uma representação e cuidou da utilização do Contrato n° 03/92 (resultante da Concorrência n° 06/91, destinada às obras envolvendo repasses transferidos pela Embratur e CEF), este processo trata-se de uma auditoria determinada pelo TCU para verificar a regularidade da utilização dos recursos federais transferidos no período de 1997 a 2003, mediante convênios e instrumentos congêneres destinados à execução de obras, quando foi comprovada a utilização dos Contratos n.°s 01/90, 02/91, 04/91 e 02/94. Não há dúvida de que a conduta ilegal é similar, em ambos os processos, demonstrando que se tratava de uma rotina digna de censura na administração do Município de João Pessoa/PB, mas os atos irregulares não são continuados. Só se falaria na ocorrência de **bis in idem** com a inequívoca igualdade de agentes, mesma conduta e idêntico objeto.

10. Portanto, posiciono-me de acordo com as conclusões da Serur quando afirmou que *"(...) não se identifica do confronto dos TC ns. 018.964/2003-1 e 015.609/2002-1 o alegado* ***bis in idem****"*.

11. O segundo argumento trazido pelo ex-Prefeito Municipal consistiu também em tese já exaustivamente analisada neste processo. Trata-se da invocação de que teria agido somente na qualidade de agente político e, portanto, não poderia ser considerado ordenador de despesa. Citou como fundamento o art. 80 do DL n° 200/67, bem como o art. 4° e seu parágrafo único da Lei Complementar n° 11/1997. Nessa linha de defesa afirmou que "A contradição/obscuridade neste tópico do acórdão consiste na desconsideração das missivas apresentadas pela auditoria quando da análise do recurso para responsabilizar o embargante, mesmo não tendo este praticado qualquer ato comissivo ou omissivo nesse sentido".

12. O cuidado desta Corte de Contas restou demonstrado nas apreciações anteriores levadas a efeito nestes autos. A matéria em destaque constou de outros instrumentos recursais interpostos pelo Sr. Cícero de Lucena Filho e foi claramente demonstrado, com base na melhor jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário, que "nem todos os chefes do Poder Executivo Municipal estão desligados das funções administrativas, não se adequando o precedente invocado pelo responsável ao caso vertente, haja vista a impossibilidade de comparar a estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina com a do Município de João Pessoa". As peças processuais evidenciam que o ex-Administrador de João Pessoa/PB – como chefe do executivo municipal – teria faltado com o seu dever de cuidado em relação aos seus subordinados. Essa postura configurou, no mínimo, conduta omissiva, bem diferente do que ele insiste em alegar.

13. Também, nesta questão, acompanho a análise da unidade técnica, pois não vejo nas alegações do embargante nenhuma razão para dar provimento ao recurso, haja vista que não se comprovou a existência de omissão, obscuridade ou contradição no acórdão atacado.

14. Prosseguindo em sua argumentação, o interessado tentou comprovar a necessidade de conhecimento dos embargos suscitando o art. 235 do RI/TCU e a Súmula Vinculante n° 03 do Supremo Tribunal Federal. Assim, afirmou que *"(...) em processo perante o TCU, os princípios basilares do devido processo legal devem ser observados nos casos em que a decisão anulatória ou revogatória puder de algum modo beneficiar a parte interessada. No caso em análise, a decisão vergastada aplicou penalidade significativa ao embargante, sendo de seu interesse inequívoco a reapreciação da matéria ante o não cabimento de reprimenda e/ou desproporcionalidade da medida, bem ainda diante do surgimento de documento novo que melhor explica a ausência de atos praticados pelo embargante capaz de ensejar a punição imposta (...)".*

15. Ressalte-se que os requisitos gerais estabelecidos para o recurso de embargos de declaração estão inseridos no Capítulo I, Seção IV, art. 34, *caput* e §§ 1° e 2°, da Lei n° 8.443/92, bem como no Capítulo IV do Regimento Interno desta Corte de Contas, nos termos do art. 287 e seus §§ 1°, 2° e 3°. Diante disso, só poderão ser conhecidos os embargos opostos perante o TCU que atenderem às condições ali previstas.

16. No caso concreto, conforme já foi registrado neste voto, as peças recursais poderão ser admitidas, haja vista estarem presentes os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Portanto, não há que se falar em violação ao princípio do devido processo legal. O embargante incorreu, mais uma vez, em erro de interpretação ao formular essa queixa.

17. Ponho-me de acordo com o informante quando afirma que *"(...) a espécie recursal eleita não é o meio adequado para provocar a reapreciação da matéria ou análise de documentos novos. Os embargos devem ser manejados nos casos de obscuridade, omissão ou contradição, situações que não restaram demonstradas no processo".*

18. O responsável argumentou, ainda, que a *"diversidade de penalidade imputada ao embargante pela prática dos mesmos atos em processos idênticos, mormente quando apenas a apenação de um deles foi minorada em sede recursal.* ***Este fato constitui uma contradição"****.*

19. Ora, trata-se de mais um equívoco do embargante, pois já foi demonstrado que a diminuição da multa imposta por meio do Acórdão n° 1.683/2004 – Plenário (TC n° 015.609/2002-1) deveu-se ao tratamento isonômico que busquei adotar quando do julgamento do pedido de reexame interposto contra o Acórdão n° 1.063/2007 – Plenário. Considerando a maior abrangência do objeto do TC n° 018.964/2003-1, entendi oportuna e adequada a redução da multa, a fim de demonstrar a diferenciação na dosimetria das duas condenações.

20. O ex-Prefeito Municipal alegou também a existência de omissão no acórdão embargado, constituída, segundo ele, no fato de não ter havido menção sobre a sua ilegitimidade, a despeito de ter sido a referida questão detidamente analisada nos autos do processo TC n° 015.609/2002-1. Indagou então: *"Afinal a responsabilidade atribuída ao embargante é por dolo? Por culpa in vigilando?".*

21. A Serur asseverou, com propriedade, ao analisar o argumento que *"o teor da própria conduta do embargante esclarece a questão. Se o TCU não acolheu a alegação de que seus subordinados eram os responsáveis pela irregularidade sob o argumento de ter havido culpa* ***in vigilando*** *e* ***in eligendo,*** *posição fartamente esclarecida no bojo do TC nº 015.609/2002-1, a conduta do agente foi omissiva, pois não foi evidenciado no processo a ação intencional do ex-prefeito em transferir a gestão das avenças com o fim de cometer alguma irregularidade".*

22. Diante disso, não remanesceu dúvida sobre quem teria representado o município na negociação das liberações dos recursos. Caberia ao ex-prefeito a transferência da responsabilidade pela gestão dos recursos para os Secretários Municipais, desde que houvesse a concordância do ente repassador, e não foi demonstrado, pelo responsável, que os concedentes aceitaram a mencionada substituição de responsabilidade pela gestão e pela prestação de contas.

23. Por fim, o interessado invocou a *"não consideração do rigor técnico nas análises realizadas pela Caixa Econômica Federal, conforme documento em anexo, demonstrando a inexistência de qualquer irregularidade".*

24. Reitero que o documento em destaque não trouxe qualquer informação capaz de apontar a necessidade de se modificar o *decisum* ora embargado, haja vista que não comprovou a existência dos vícios invocados pelo recorrente. A manifestação da CEF é bastante clara no sentido de separar a análise referente ao processo licitatório, que mais interessa ao desate desta matéria, das análises operacional, jurídica dos documentos e técnica de engenharia – as quais lhe competem realizar, no tocante ao atendimento à LDO e à LRF.

25. Conforme assinalei, na oportunidade em que rebati idêntico argumento colocado pelo Sr. Cícero de Lucena Filho nos embargos de declaração opostos contra o Acórdão n° 1.063/2007 – Plenário (TC-015.609/2002-1), volto a enfatizar: "(...), quanto ao processo licitatório, a CEF registrou o seguinte: *'- A* ***análise do processo licitatório é superficial*** *(apenas alguns aspectos formais), já que* ***a CAIXA não é órgão de controle externo da administração pública****, cabendo-lhe verificar a compatibilidade dos custos licitados com os valores aprovados no Quadro de Composição de Investimentos, do prazo de execução do objeto* ***(...), não devendo, entretanto, ser objeto de verificação pela CAIXA os aspectos legais do referido certame*** *(...)'*". [acrescentei os grifos]

26. Em face do exposto, a alegação não merece acolhida, pois o pronunciamento da Caixa foi de natureza eminentemente técnica não envolvendo aspecto legal acerca da licitação.

27. Assim, verifica-se que os argumentos trazidos à colação pelos embargantes não foram suficientes para comprovar a existência de vícios referentes a obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado, que justificasse o provimento dos recursos e, em conseqüência, a modificação do teor do respectivo *decisum* a título de reparo ou esclarecimento.

Acompanho as proposições conclusivas da Serur, que foram também agasalhadas, na íntegra, pelo MP/TCU, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1586/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n°: TC - 018.964/2003-1 c/ 11 volumes e 6 anexos
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria)
3. Recorrentes: Cícero de Lucena Filho, CPF 142.488.324-53 (ex-Prefeito Municipal); e Alcy Ribeiro Heim (Engenheiro da Secretaria Municipal de Infra-estrutura)
4. Entidade: Prefeitura Municipal de João Pessoa – PB
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator do Acórdão embargado: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Dr. Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Walter de Agra Júnior, OAB/PB n° 8682; Fabíola Marques Monteiro, OAB/PB n° 13099; Irapuan Sobral Filho, OAB/DF n° 1.615/A; Rodrigo de Sá Queiroga, OAB/DF n° 16.625; e Juliana Brasil Ponte Guimarães Coury, OAB/DF n° 18.243 (representando o embargante Cícero Lucena); Elenilson Cavalcanti de França, OAB/PB n° 2.122 (representando o embargante Alcy Ribeiro Heim)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários de auditoria realizada na PM de João Pessoa/PB para verificar irregularidades na aplicação de recursos federais que lhe foram transferidos, em fase de embargos de declaração opostos pelos recorrentes indicados no item 3 acima contra o Acórdão n° 1.064/2007 – Plenário (Ata n° 23/2007-Pl.), proferido em sede de pedido de reexame interposto contra o Acórdão n° 1.865/2004 – Plenário (Ata n° 45/2004-Pl.).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no *caput* do art. 34 da Lei n° 8.443/92, conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo, em seus exatos termos, o Acórdão n° 1.064/2007 – TCU – Plenário;

9.2. comunicar ao embargante, ao Procurador-Geral da República, ao Procurador-Chefe da União na Paraíba, à Procuradoria-Regional Eleitoral da Paraíba, à Advogada da União Catarina Sampaio e à Juíza Federal Substituta Cristiane Mendonça Lages o inteiro teor desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1586-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	VALMIR CAMPELO
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Grupo I - Classe I - Plenário
TC- 005.533/2005-2 c/ 2 volumes e 3 anexos
Apenso: TC-018.039/2004-8
Natureza: Pedido de Reexame (Representação, § 1°, art. 113, Lei n° 8.666/93)
Entidade: **Conselho Federal de Enfermagem – COFEN**
Recorrentes: **Neomísia Silva de Souza de Carvalho (Coordenadora da CPL) – CPF: 026.490.577-69; Denize Caravello (Membro da CPL) – CPF: 571.489.967-91; e Aluísio de Souza do Nascimento (Membro da CPL) – CPF: 574.090.307-63**
Advogado constituído nos autos: **não há**
SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES. NEGAR PROVIMENTO. INEXATIDÃO. APOSTILAMENTO. MANTER DEMAIS TERMOS DO ACÓRDÃO. CIÊNCIA.

1) Anular tomada de preço, após o TCU ter determinado sua suspensão, não descaracteriza as irregularidades perpetradas no processo licitatório com a inclusão de cláusulas limitadoras do caráter competitivo do certame, gerando aplicação de multa aos responsáveis.
2) Mantém-se o inteiro teor do acórdão condenatório objeto dos recursos quando as alegações sustentadas pelos recorrentes são insuficientes para justificar a modificação pretendida.
3) A inexatidão verificada no acórdão recorrido será objeto de correção, mediante apostilamento (Súmula TCU nº 145).

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada perante este Tribunal pelo Escritório Sérgio Ferrari Advogados, noticiando possíveis irregularidades nas cláusulas da Tomada de Preços n.º 001/2005, promovida pelo Conselho Federal de Enfermagem – COFEN, cujo objeto previa a contratação de escritório de advocacia para prestar serviços de consultoria, assessoria e assistência jurídica ao Sistema Cofen/Corens.
2. O autor da representação, considerando a gravidade das prováveis falhas no referido procedimento licitatório, com risco de afetar a legalidade do processo, relacionou os seguintes fatos:
“a) exigência de comprovação de experiência mínima de três anos de desempenho em matéria de Conselhos de Classe, bem como de que o licitante tenha profissional com experiência em matéria de ensino e educação profissional, restringindo o caráter competitivo da licitação;
b) previsão no Anexo VII - Proposta Técnica - de sistema de pontuação com acréscimo de um ponto extra para os atestados de atuação profissional expedidos por outros Conselhos;
c) exigência de, no mínimo, dois atestados de capacidade técnica;
d) não-indicação de cadastro, para efeito de cumprimento do § 9º do art. 22 da Lei n° 8.666/1993;

e) ausência de definição quanto ao preço inexeqüível ou excessivo;

f) exigência de realização de visita técnica na sede do Cofen e no escritório de representação em Brasília, sem justificativas;

g) suspeita de que o objeto da licitação pudesse indicar a contratação de pessoal por interposta pessoa e ensejar questionamentos junto à Justiça do Trabalho.”

3. Preliminarmente, foi determinada a realização de inspeção (fl. 54, v. p), seguida de audiência dos responsáveis Sra. Carmem de Almeida da Silva, ex-Presidente do COFEN, Sra. Neomísia Silva e Souza, Sr. Aluísio de Souza do Nascimento, Sra. Denize Caravello, Coordenadora e membros da Comissão Permanente de Licitação, respectivamente, e Sr. João Batista Franco, Assessor Jurídico, relativamente às ocorrências descritas nas fls. 78/82 do volume principal.

4. Ante a falta de esclarecimento dos fatos, o Tribunal, mediante o Acórdão n.º 440/2006 – Plenário, conheceu da representação e determinou a adoção de medida cautelar no sentido de suspender a execução do contrato referente à TP n.º 001/2005, até a deliberação sobre o mérito.

5. Todavia, por intermédio dos Ofícios nº.s 405/2006 e 435/2006 (fls. 299 e 301, v. 1), datados de 11 e 18 de abril de 2006, respectivamente, o COFEN comunicou a este Tribunal que, em atenção às determinações contidas no Acórdão n.º 440/2006 – Plenário, suspendeu a execução do contrato proveniente da TP n.º 001/2005 junto à Sociedade Monte & Reinol Advogados Associados e que promoveria um novo procedimento licitatório de modo a corrigir as irregularidades apontadas.

6. O Relator da matéria, não obstante considerar prejudicada a análise de mérito dos autos, vez que não se configurou dano ao erário, entendeu que as irregularidades cometidas na condução do procedimento licitatório deveriam ser analisadas, pois as entidades de fiscalização profissional estão dispensadas da apresentar prestação de contas ao TCU.

7. Assim, considerando que os responsáveis não esclareceram a maioria das irregularidades trazidas à colação, este Tribunal, ante as razões expostas pelo Relator, adotou o Acórdão n.º 103/2008 – Plenário (fls. 378/379, vol. 2), deliberando, dentre outras providências, nos seguintes termos:

***“9.1.** considerar procedente a presente representação;*

***9.2.** considerar prejudicada a análise de mérito da medida cautelar concedida pelo Acórdão n. 440/2006 - Plenário, ante a notícia de que a Tomada de Preços n. 001/2005 - Cofen foi anulada;*

***9.3.** aplicar multa individual aos responsáveis a seguir indicados, nos valores discriminados, com fundamento nos arts. 43, parágrafo único, e 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente nas datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:*

***9.3.1.** Carmem de Almeida da Silva, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais);*

***9.3.2.** Neomísia Silva e Souza, Aluísio de Souza do Nascimento, Denize Caravello, na importância de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);*

***9.3.3.** João Batista Franco, no montante de R$ 3.000,00 (três mil reais);*

***9.4.** autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens 9.3.1/9.3.3 retro, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;*

***(...)**”.*

8. Notificados do teor da deliberação, os responsáveis Neomísia Silva e Souza, Aluísio de Souza do Nascimento e Denize Caravello, apresentaram recursos (fls. 1/3 do anexo 4 e 1/5 do anexo 3), contra o mencionado acórdão.

9. A Serur realizou as análises preliminares sobre a admissibilidade das peças recursais (fls. 6/7, anexo 4, e fl. 7, anexo 3), manifestando-se pelo conhecimento das mesmas como pedidos de reexame, nos termos do art. 48 da Lei n° 8.443/92, suspendendo-se os efeitos em relação aos itens 9.3. 9.3.2 e 9.4. do acórdão recorrido, com fulcro nos arts. 285, *caput*, e 286, parágrafo único, RI/TCU, eis que preenchido os requisitos aplicáveis à espécie.

10. Quanto ao mérito, o ACE Marcos Vinícius de Oliveira elaborou a instrução de fls. 10/14 do anexo 4, registrando, dentre outras observações, o seguinte:

“Argumentos da Sra. Denize Caravello e do Sr. Aluísio de Souza do Nascimento(fls. 1/5, Anexo 3)

12. Os recorrentes iniciam suas defesas aduzindo que foram notificados da aplicação da multa, em 20/2/2008, no entanto, asseveram que não foram citados. Desse modo, não lhes foram oportunizados o exercício da ampla defesa, estabelecido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

13. Afirmam que a condenação de qualquer pessoa só pode ser proferida após a realização do devido processo legal, onde seja conferida oportunidade ao processado de defender-se das acusações que lhes são impingidas. Assim, no caso em tela, aplica-se subsidiariamente o disposto no art. 214, do Código de Processo Civil, que afirma que para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu.

14. Citam, ainda, o art. 153, inciso III, do RI/TCU que determina a audiência do responsável pela irregularidade nas contas para apresentar suas razões de justificativa. Nesse sentido, afirmam que, em nenhum momento, manifestaram-se nos autos, tendo, tão-somente, a justificativa apresentada pelo COFEN, que, na verdade, é o real responsável pela celebração dos contratos objeto do processo administrativo em questão.

Argumentos da Sra. Neomísia Silva de Souza (fls. 1/3, Anexo 4)

15. A recorrente estrutura sua defesa, enfatizando que, à época dos fatos, havia sido orientada pela Assessoria do órgão para que fossem adotadas as providências de suspender, em caráter definitivo, o curso da TP n.º 001/2005, o que foi prontamente realizado. Desse modo, a seu ver, a representação formulada pelo licitante perdeu seu objeto, visto que seu intento havia sido atendido.

16. Assinala, ainda, que alguns pontos deixaram de ser apreciados, por este Tribunal, pois que após a suspensão da licitação, nenhum ato foi praticado pela recorrente. Desta maneira, não entende os motivos pelos quais está sendo sancionada, vez que a orientação deste Tribunal foi regularmente cumprida com a anulação do procedimento licitatório em tela.

17. Ressalta, também, que todos os atos ocorridos no COFEN, por força regimental, originam-se e são aprovados pelos conselheiros que compõem o Plenário. Assim, afigura-se estranho o fato de os conselheiros não serem ouvidos ou apenados nos presentes autos, haja vista que, em última análise, são quem determinam o que desejam, especificando exatamente e, de forma detalhada, o que almejam, incluindo a minuta do contrato a ser assinado.

18. Nesse sentido, a recorrente pugna pela exclusão da multa que lhe foi imposta, tendo em vista que cumpriu a determinação deste Tribunal, bem como pelo fato de o procedimento licitatório não ter gerado prejuízos ao erário.

Análise

19. Atendo-se, primeiramente aos argumentos aduzidos pelo Sr. Aluísio de Souza do Nascimento e pela Sra. Denize Caravello constata-se que não procedem, pois que sobressaem-se dos autos, os Ofícios de Audiências nºs. 663/2005 e 664/2005 (fls. 111/116, v. p), onde se observa, por suas assinaturas, que tiveram conhecimento do inteiro teor das imputações que lhes eram impostas, bem como o prazo estabelecido para que se manifestassem nos autos, exercendo o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

20. Nesse contexto, e, no prazo estabelecido, os ora recorrentes, em peça conjunta (fls. 122/165, v. 1), encaminharam a este Tribunal as razões de justificativa quanto às irregularidades constantes dos ofícios retromencionados, sendo a peça assinada por todos os membros da Comissão de Licitação, Srs. Aluísio de Souza do Nascimento, Denize Caravello e Neomísia Silva de Souza, não prevalecendo, assim, o argumento de que foram tolhidos de seu direito de defesa.

21. Ainda, é de se registrar que a fundamentação legal para a imposição de multa, restou devidamente consignada no Acórdão combatido, especificamente em seu item 9.3, não cabendo, desse modo, alegações no sentido de não ter havido a citação dos responsáveis, pois que, como relatado, foram os responsáveis devidamente notificados da audiência, pressuposto básico para a imputação da multa.

22. No tocante aos argumentos carreados pela Sra. Neomísia Silva de Souza, igualmente, carecem de fundamento, porquanto baseiam-se em meras alegações desprovidas de provas. Não obstante a suspensão da TP n° 001/2005, por determinação deste Tribunal, posteriormente anulada pelo COFEN, entendemos, em consonância com o Relator *a quo*, que este fato não descaracteriza as irregularidades perpetradas pela Comissão de Licitação, de incluir no Edital, cláusulas que restringiram o caráter competitivo do certame.

23. Não prospera, também, os argumentos consistentes na responsabilização de conselheiros do COFEN, uma vez que, além de não se carrear documentos que amparem tal alegação, entendemos que, mesmo que verdadeiras, não excluiria a responsabilidade individual da recorrente, tendo em vista que ninguém está obrigado a cumprir ordens manifestamente ilegítimas ou ilegais.

24. Assim, diante da fragilidade dos argumentos expendidos, bem como pela falta de documentação que as amparasse, somos por que sejam mantidos os exatos termos do Acórdão combatido.

CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo, com fundamento no art. 48, parágrafo único, c/c os arts. 32 e 33 da Lei n° 8.443/92:

I. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis, Neomísia Silva de Souza, Aluísio de Souza do Nascimento e Denize Caravello, para, no mérito, negar-lhes provimento;

II. informar aos recorrentes acerca da deliberação que vier a ser proferida, encaminhando-lhes cópia integral da decisão".

7. Manifestando-se pela unidade técnica (fl. 15), com fundamento na Portaria Serur n° 2/2008, o Diretor da 1ª DT, Sr. Jorge Luiz C. Lugão, posicionou-se de acordo com as proposições do informante.

É o relatório.

V O T O

Em exame, recursos interpostos pelos responsáveis Neomísia Silva de Souza de Carvalho, Denize Caravello, e Aluísio de Souza do Nascimento, respectivamente Coordenadora e Membros da Comissão Permanente de Licitação do Conselho Federal de Enfermagem, contra o Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário, adotado no julgamento desta representação, formulada pelo Escritório Sérgio Ferrarri Advogados, com fundamento no § 1° do art. 113 da Lei n° 8.666/93, acerca de possíveis irregularidades envolvendo a Tomada de Preços n° 001/2005, destinada à contratação de serviços de consultoria, assessoria e assistência jurídica ao Sistema Cofen/Corens.

2. Após ações preliminares, inclusive a adoção de medida cautelar determinando providências no sentido de suspender a execução do contrato referente à TP n.º 001/2005 (Acórdão n.º 440/2006-Plenário), esta Corte de Contas prolatou a deliberação objeto dos presentes recursos, pela qual, além de fazer uma série de determinações à entidade, aplicou multas individuais à Sra. Carmem de Almeida da Silva, ex-Presidente do COFEN (R$ 8.000,00), ao Sr. João Batista Franco, Assessor Jurídico da entidade (R$ 3.000,00) e aos ora recorrentes, integrantes da Comissão Permanente de Licitação (R$ 5.000,00).

3. No que tange à admissibilidade da matéria, apesar das impropriedades detectadas com relação à falta de indicação da natureza do recurso, no primeiro caso, e de ter sido intitulada a outra peça como recurso de reconsideração, concordo com a Serur ao invocar o princípio da fungibilidade para conhecimento dos mesmos, nos termos do art. 48 da Lei n° 8.443/92, em face de estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie.

4. Quanto ao mérito, inicialmente, ressaltou-me dúvida a respeito da aplicação de multa aos responsáveis a despeito de o Relator *a quo* ter considerado prejudicada a análise de mérito do presente processo, em face das comunicações enviadas pelo COFEN noticiando o cumprimento integral da determinação do TCU, isto é, a suspensão da execução do contrato firmado com a Sociedade Monte & Reinol Advogados Associados, decorrente da TP n° 001/2005.

5. Todavia, compulsando atentamente as peças processuais, pude verificar que o prosseguimento do feito, que resultou no julgamento pela condenação dos responsáveis, se firmou em razões de todo procedentes.

6. Primeiramente, foi levado em consideração que a entidade contratante, assim como as demais encarregadas de fiscalizar o exercício profissional, estão dispensadas da apresentação da prestação de contas a este Tribunal, nos termos da IN/TCU n° 42/2002, o que, de certa maneira, dificultaria o acompanhamento permanente da regularização dos procedimentos administrativos adotados pela entidade.

7. Por outro lado, estavam tramitando neste Tribunal outras representações semelhantes ao caso concreto sob exame, apontando também faltas graves relacionadas a procedimentos licitatórios realizados pelo Conselho Federal de Enfermagem, inclusive após a medida acautelatória adotada nestes autos. Isso denota falta de zelo dos responsáveis no trato com recursos públicos.

8. Ademais, os fatos trazidos à colação foram judiciosamente examinados não apenas nas unidades técnicas encarregadas de instruírem o presente processo, mas também o ilustre Relator Marcos

Bemquerer Costa, nas duas oportunidades em que submeteu o processo a julgamento deste Tribunal, abordou cuidadosamente cada uma das irregularidades suscitadas.

9. Importa ressaltar, ainda, as inexatidões materiais que detectei no subitem ‘9.3.2.’ do Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário, objeto dos presentes recursos, relativamente aos nomes da Coordenadora da CPL/COFEN, Sra. Neomísia Silva de Souza de Carvalho, o qual constou como: Neomísia Silva e Souza; e do Membro da CPL Sr. Aluísio de Souza do Nascimento, o qual constou como Aluísio de Souza Nascimento.

10. Assim, estando evidenciadas as referidas inexatidões, entendo que devam ser as mesmas corrigidas mediante apostilamento, nos termos da Súmula TCU n° 145 e do disposto no art. 463, I, do Código de Processo Civil.

11. Considerando que não foi apresentado nenhum fato novo ou documento capaz de modificar as situações que fundamentaram a deliberação recorrida, concordo com as proposições da Serur, acrescentando apenas a questão referente ao apostilamento acima registrado.

12. Considerando o disposto na Súmula TCU n° 145, solicitei durante a Sessão o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU a respeito da presente matéria.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO N? 1587/2008 - TCU - Plenário

1 Processo n°: TC-005.533/2005-2 c/ 2 volumes e 3 anexos
1.1 Apenso: TC-018.039/2004-8
2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Pedido de Reexame (Representação - §1°, art. 113, Lei n° 8.666/93)
3. Recorrentes: Neomísia Silva de Souza de Carvalho (Coordenadora da CPL) – CPF: 026.490.577-69; Denize Caravello (Membro da CPL) – CPF: 571.489.967-91; e Aluísio de Souza do Nascimento (Membro da CPL) – CPF: 574.090.307-63
4. Entidade: Conselho Federal de Enfermagem - COFEN
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: (não atuou)
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Advogados constituídos nos autos: (não consta)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades envolvendo a Tomada de Preços n° 001/2005, destinada à contratação de serviços de consultoria, assessoria e assistência jurídica ao Sistema Cofen/Corens, em fase de apreciação dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis identificados no item 3 acima contra o Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário (Ata n° 2/2008), que aplicou multas individuais aos recorrentes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 48 da Lei n° 8.443/92, conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis Sra. Neomísia Silva de Souza de Carvalho, Coordenadora da CPL/COFEN; Sra. Denize Caravello, Membro da CPL/COFEN; e Sr. Aluísio de Souza do Nascimento, Membro da CPL/COFEN, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se, em seus exatos termos, o acórdão recorrido;

9.2. com fundamento na Súmula TCU n° 145 e no que dispõe o art. 463, I, do Código de Processo Civil, determinar que se faça a correção da inexatidão material verificada no subitem ‘9.3.2.’ do Acórdão n° 103/2008 – TCU – Plenário, mediante o seguinte apostilamento:

9.2.1. onde se lê, no subitem **“9.3.2”** do citado acórdão: “Neomísia Silva e Souza, Aluísio de Souza Nascimento, Denize Caravello, na importância de R$ 5.000,00 (cinco mil reais)”; passe a constar: “Neomísia Silva de Souza de Carvalho, Aluísio de Souza do Nascimento, Denize Caravello, na importância de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);”

9.3 dar ciência aos recorrentes do inteiro teor desta deliberação e do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1587-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	VALMIR CAMPELO
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.
TC-015.500/2004-7 (com 2 volumes e 2 anexos).
Natureza: Pedido de reexame.
Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo e Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.
Recorrentes: Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua.
Interessados: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e José Tadeu Marino.
Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Marcelo Souza Nunes (OAB/ES 9.266).
Sumário**:**
PEDIDOS DE REEXAME. RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. APLICAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS PARA ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, DESTINADOS A AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. PROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS OFERECIDOS. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução de fls. 60/67 – anexo 1, elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – SERUR, cuja proposta de encaminhamento mereceu a aquiescência do Senhor Secretário de Recursos, em substituição (fls. 67 – anexo 1):

“Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua contra o Acórdão nº 1.195/2007, prolatado pelo Plenário desta Corte, constante na Ata n.º 26/2007, em Sessão de 20/6/2006 que rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos recorrentes, aplicando-lhes multa no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), em função da ausência de demonstração de realização de contrapartidas estadual e municipal nos limites exigidos em decorrência da infringência ao art. 4º, inciso V, da Lei n. 8.142/90, combinado com o art. 2º do Decreto Federal n. 1.232/94.

2. O inteiro teor do Acórdão nº 1.195/2007 – Plenário, reproduzimos a seguir:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Conformidade, realizada no período de 18 a 29/10/2004, na Secretária Estadual de Saúde do Espírito Santo e na Secretária Municipal de Saúde de Vitória/ES, que tinha como escopo verificar a regularidade dos repasses e da aplicação dos recursos federais destinados ao financiamento das Ações Básicas de Vigilância Sanitária - Piso de Atenção Básica (PAB-VISA) e das Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária (MAC-VISA) e dos procedimentos levados a efeito pelas equipes de inspeção das vigilâncias sanitárias estaduais e informados à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, abrangendo o exercício de 2003 e os três primeiros trimestres de 2004, em cumprimento à determinação exarada no item 8.1 da Decisão nº 1594/2002 - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. no que se refere aos Srs. José Tadeu Marino e João Felício Scárdua, ex-Secretários Estaduais de Saúde do Espírito Santo:

9.1.1. acolher as razões de justificativa apresentadas relativas à ausência de incorporação ao Fundo de Compensação da Vigilância Sanitária - FCVS de saldos financeiros oriundos de repasses federais não aplicados anteriormente à edição da Portaria GM/MS nº 2.473/2003;

9.1.2. acolher parcialmente as razões de justificativa relativas ao descumprimento dos prazos normativos estabelecidos para o encaminhamento dos relatórios de acompanhamento trimestrais;

9.1.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas relativas à ausência de demonstração de realização de contrapartida estadual nos limites exigidos em decorrência da infringência ao art. 4º, inciso V, da Lei nº 8142/90 combinado com o art. 2º do Decreto Federal nº 1232/94;

9.2. no que se refere aos Srs. Luciano dos Santos Rezende, ex-Secretário Municipal de Saúde de Vitória e Emílio Mameri Neto, então Secretário Municipal de Saúde, acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas relativas à destinação de equipamentos adquiridos com recursos de PAB-VISA para outros setores da Secretaria Municipal de Saúde;

9.3. no que se refere aos Srs. Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, ex-Secretários Municipais de Saúde de Vitória/ES e Emílio Mameri Neto, então Secretário Municipal de Saúde, rejeitar as razões de justificativa apresentadas relativas à ausência de demonstração de realização de contrapartida municipal nos limites exigidos em decorrência da infringência ao art. 4º, inciso V, da Lei nº 8142/90 combinado com o art. 2º do Decreto Federal nº 1232/94;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. José Tadeu Marino, João Felício Scárdua, Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data da efetiva quitação, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Espírito Santo que:

9.5.1. encaminhe os relatórios de acompanhamento trimestrais nos prazos estabelecidos no art. 4º da Resolução nº 200/2002, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, e na cláusula quarta, item V, do termo de ajuste de metas - TAM;

9.5.2. promova a integralização da contrapartida correspondente aos recursos federais, repassados ao Fundo Estadual de Saúde, destinados ao financiamento das Ações Básicas de Vigilância Sanitária, nos termos do art. 4º, inciso V, da Lei nº 8.142/90, art. 2º do Decreto Federal nº 1.232, de 30/08/94 e nos limites estipulados na Portaria GM nº 2.473/2003, sob pena de suspensão do repasse de recursos financeiros e responsabilização de quem lhe deu causa;

9.6. determinar à Secretaria de Saúde do Município de Vitória/ES que:

9.6.1. promova a integralização da contrapartida correspondente aos recursos federais, repassados ao Fundo Municipal de Saúde, destinados ao financiamento das Ações Básicas de Vigilância Sanitária, nos termos do art. 4º, inciso V, da Lei nº 8.142/90, art. 2º do Decreto Federal nº 1.232, de 30/08/94 e nos limites estipulados na Portaria GM nº 2.473/2003, sob pena de suspensão do repasse de recursos financeiros e responsabilização de quem lhe deu causa;

9.6.2. se abstenha de fazer empréstimos, a qualquer título, de bens adquiridos com verbas federais destinadas ao Incentivo das Ações Básicas de Vigilância Sanitária - Piso de Atenção Básica (PAB-VISA).

9.7. dar ciência deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Secretaria de Saúde do Estado do Espírito Santo e à Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.

3. Irresignados com o item 9.4 do decisum acima transcrito, os Srs. Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto, representados pelo Procurador Municipal do Município de Vitória/ES, Evandro de Castro Bastos, e João Felício Scárdua interpuseram Pedidos de Reexame, os quais nos cabe analisar.

ADMISSIBILIDADE

4. Propostas de admissibilidade às fls. 494 – Anexo 01 e fls. 57 – Anexo 02, acatadas pelo Exmo. Ministro Valmir Campelo, por meio de despacho às fls. 59, anexo 02.

MÉRITO

Recurso dos Srs. Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende e Emílio Mameri Neto

5. Iniciam sua peça recursal citando o acórdão que determinou a aplicação de multa, no qual indica a infringência ao art. 4º, inciso V, da Lei n. 8.142/90 combinado com o art. 2º do Decreto Federal n. 1.232/94.

6. Afirmam que a forma de financiamento da União, realizada por meio de Incentivo às Ações Básicas de Vigilância Sanitária, constante da Portaria GM 2.283/98, determina o valor de R$ 0,25 (vinte e cinco centavos) por habitante por ano. Este valor seria transferido regular e automaticamente, fundo a fundo, na razão de 1/12 (um doze avos) por mês, trazendo a obrigação para o Município, em função da Lei n. 8.142/90, de contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento.

7. Para os recorrentes, não houve descumprimento à legislação retrocitada. A justificativa estaria no fato de a contrapartida municipal estar assegurada na Lei Orçamentária Anual do Município de Vitória, cuja estrutura se baseia no Plano Plurianual do período de 2002 a 2005. A organização estava montada conforme diretrizes definidas pela administração municipal e possui cinco programas com três finalísticos e dois gerais. Tal argumento já estaria explicado em documentos anteriormente autuados.

8. Salientam que as despesas de pessoal e encargos sociais dos programas existentes no orçamento estavam no Programa de Apoio Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde, além de outras despesas correntes não passíveis de medição em ações específicas.

9. Dentre as despesas referidas no último item, englobam-se aquelas relativas à Vigilância Sanitária, cuja operação ocorre no complexo administrativo da Secretaria Municipal de Saúde, e cujos dispêndios com água, luz, telefone, vigilância patrimonial, limpeza e higienização, manutenção predial, e outros, estavam incorporados aos gastos globais da Secretaria, incluindo os custos com material de expediente e informática.

10. Adendam que há alocação de recursos próprios, ou seja, do Município de Vitória, para o investimento em capacitação de pessoal, no programa Vitória do Servidor, na ação Desenvolvimento de Recursos Humanos e em todas as ações do PPA.

11. Citam o art. 9º da Portaria n. 2.473/GM, de 29 de dezembro de 2003, o qual define a aplicação de recursos financeiros próprios, na forma de contrapartida, na área de vigilância sanitária. Para os recorrentes, o Município de Vitória teria aplicado o valor de R$ 1.099.009,93 (um milhão, noventa e nove mil, nove reais e noventa e três centavos) na folha de pagamento de pessoal em atividade na área de Vigilância Sanitária (SEMUS), sendo a integralidade dos montantes proveniente do erário do município.

12. Houve, de acordo com os argumentos dos recorrentes, a aplicação efetiva da contrapartida de recursos públicos em ações da Atenção Básica de Vigilância Sanitária, embora a alocação esteja em dotação diferente da específica, tendo sido englobado por dotações mais gerais.

13. Declaram ainda que não houve constatação de dolo ou malversação dos recursos federais e do erário municipal em auditoria realizada por este Tribunal.

14. Trazem, ainda, documentação com a relação de pagamento de pessoal ligada à área de Vigilância Sanitária do Município de Vitória/ES.

Recurso do Sr. João Felício Scárdua

15. Preliminarmente, traz quadros descrevendo a dívida da Secretaria de Estado da Saúde nos meses de agosto de 2003, outubro de 2003, junho de 2004, outubro de 2004 e março de 2005.

16. Argumenta que, em função do quadro encontrado pelo gestor, seria necessário a utilização dos recursos públicos, alinhando-se ao princípio da eficiência.

17. Para o recorrente, a contrapartida é relativa a um complemento dos recursos aplicados, ou seja, a contrapartida estadual seria um montante a mais a ser aplicado nas áreas específicas. Questiona a regularidade da contrapartida estadual, uma vez que até mesmo os recursos federais não estavam sendo regularmente aplicados. Também indaga sobre a necessidade de depósito em conta do montante estadual, quando o mais importante seria a comprovação de gastos complementares às ações desencadeadas com os dispêndios federais.

18. A situação encontrada no caixa da Secretaria Estadual fez com que o recorrente considerasse como prioridade as dívidas encontradas, de acordo com o princípio da eficiência. Passa então a explicar o princípio da eficiência e sua inserção na CF/88.

19. Destaca excerto do Acórdão que impetrou a multa, ora recorrida, no qual afirma que o descumprimento de norma legal foi por parte da Anvisa e questiona a aplicação de multa ao gestor, ordenador de despesa. Para o recorrente, tal conduta feriria o princípio da razoabilidade.

20. Quanto ao mérito da questão, o recorrente declara que não houve dolo, erro, má-fé ou conduta culposa para aplicação de multa no caso em tela. Segundo o recorrente, os instrumentos legais nos quais se baseia o TCU para a definição da multa, foram rigorosamente seguidos.

21. O recorrente declara que na prestação de contas enviada à ANVISA, não houve a apresentação das despesas de pessoal, sendo inseridas apenas as informações relativas da existência das despesas com pessoal de Vigilância Sanitária. Nesse momento, traz o recorrente o descritivo dessa folha de pagamento dos exercícios de 2003 e 2004.

22. Por fim, traz excerto da Resolução n. 200/2002 com seu art. 2º , § 2º:

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

RESOLUÇÃO-RDC Nº 200, DE 12 DE JULHO DE 2002

Estabelece normas sobre aplicação e controle dos recursos transferidos fundo a fundo para Estados, Distrito Federal e Municípios, para ações de Vigilância Sanitária de média e alta complexidade.

Art. 2° Os recursos a que se refere o artigo 1° destinam-se exclusivamente ao financiamento das ações de vigilância sanitária estabelecidas no Termo de Ajuste e Metas, vedada sua utilização em finalidade diversa da pactuada.

§ 1º Estes recursos poderão ser utilizados para custeio das Ações de Vigilância Sanitária das Unidades Federadas e dos Municípios, aquisição de equipamentos e material permanente e adequação de infra-estrutura física.

§ 2 º Os recursos, de que trata a presente Resolução, também poderão ser utilizados para remuneração de pessoal e incentivo à produtividade da força de trabalho em efetivo exercício nas Vigilâncias Sanitárias Estaduais e Municipais, respeitadas em cada Unidade Federada e em cada Município suas legislações próprias.

23. Desse modo, não teria o recorrente desobedecido a legislação correlata. Pede, assim, a reconsideração da multa aplicada.

24. **Análise:** verifica-se que vários processos tramitaram pelo TCU, e analisaram tal assunto. Temos:

TC-015.713/2004-6

Acórdão 557/2005 – Plenário

Ata 16/2005 – Plenário; Sessão 11/05/2005; Aprovação 18/05/2005; Dou 20/05/2005.

A par do que já foi descrito, temos por tormentosa outra questão relativa à contrapartida e a aplicação dos recursos federais repassados. O art. 2º, § 2º, da Resolução RDC nº 200/2002, da ANVISA, autoriza a utilização dos recursos da MAC-VISA para remuneração de pessoal em efetivo exercício nas Vigilâncias Sanitárias Estaduais e Municipais. Parece-nos que o pagamento de servidores municipais e estaduais das respectivas vigilâncias sanitárias com os citados recursos (e até mesmo do PAB-VISA) seria inconstitucional por ofensa aos Princípios Federativo e da Eficiência. Ao primeiro, porque a Constituição Federal consagra a independência dos entes federados, de forma que cada um deles, União, Estado e Municípios são os responsáveis por seus orçamentos e pelo pagamento da remuneração de seus servidores. Aceitar-se que a União Federal transfira recursos aos Estados e Municípios para pagamento do pessoal desses entes, é admitir-se que a União pode pagar a remuneração de servidores que não os seus. Na verdade, a questão levantada é tão pertinente que não encontramos nos entes fiscalizados (Governo de Minas Gerais e Município de Belo Horizonte) rubrica específica para pagamento dos servidores das respectivas vigilâncias sanitárias e tais gastos sequer são computados como gastos

específicos à conta dos recursos da Vigilância Sanitária. E nem poderia ser de outra forma. Ainda que a ANVISA deixe de repassar qualquer recurso federal para Estados e Municípios, suas vigilâncias sanitárias continuarão a existir e os servidores nela alocados continuarão a receber suas remunerações, sem qualquer interrupção. Isso, porque continuam como servidores públicos remunerados pelo Tesouro ao qual se vinculam. No caso de utilização da contrapartida para pagamento de pessoal, entendemos que o mesmo não violaria o Princípio Federativo, pois que o Erário de cada ente estatal pode e deve ser utilizado conforme as previsões constitucionais e legais para pagamento da folha salarial dos servidores públicos.

69.Ao segundo, porque o uso dos recursos da MAC-VISA para pagamento de servidores esvazia o principal objetivo da destinação específica dos recursos federais para ações de média e alta complexidade em vigilância sanitária, que é o de reforçar e contribuir para o crescimento de tais ações. Explicamos. É notório que toda folha salarial de servidores públicos tende a apresentar um crescimento vegetativo, seja por aumento das remunerações dos servidores (v. Princípio da Irredutibilidade de Vencimentos), seja por aumento do número de servidores, a não ser que ocorram grandes demissões no período. Ora, considerar-se como computável a utilização de recursos transferidos pela ANVISA para pagamento de pessoal, praticamente torna o art. 9º da Portaria GM nº 2473/2003 inócuo, pois quase sempre haverá a aplicação percentual maior em vigilância sanitária do que no ano anterior, dado o crescimento da folha salarial. Por sua vez, a permissão da Resolução RDC nº 200/2002 de computar-se o gasto com pessoal nas ações de vigilância sanitária é verdadeiro desestímulo a que o ente pactuado aplique recursos em ações específicas. Imagine-se determinado município cuja folha salarial de sua vigilância sanitária absorva todo o recurso repassado pela ANVISA. Tal município ver-se-ia livre de aplicar qualquer quantia em ações finalísticas, pois sempre poderia alegar que sua folha salarial é a própria aplicação. Assim, na verdade, os recursos da vigilância sanitária estariam sendo utilizados para "aliviar" o orçamento municipal e desobrigar o município de remunerar seu pessoal, o que é nítida afronta ao Princípio da Eficiência. No que se refere ao uso da contrapartida para pagamento de pessoal, o raciocínio é o mesmo. Utilizar-se da contrapartida para pagamento dos servidores da Vigilância Sanitária é uma forma cômoda de o ente estatal eximir-se da obrigatoriedade de alocar recursos de seu orçamento em ações finalísticas de vigilância sanitária.

70.Pelo exposto, somos de parecer que os recursos federais repassados para a Vigilância Sanitária, bem como a contrapartida, não poderiam ser utilizados para pagamento de pessoal das respectivas vigilâncias. No caso específico, tanto no âmbito do Governo de Minas Gerais, como no da Prefeitura de Belo Horizonte/MG não encontramos qualquer contabilização de pagamento de pessoal das vigilâncias sanitárias à conta dos recursos da ANVISA ou a título de contrapartida, de forma que o exposto nos itens acima não afetam o resultado das análises efetuadas. Entretanto, a questão deve ser avaliada de forma mais detida por este Tribunal, pela sua importância dentro do sistema atual de repasse de recursos federais e pelo fato de que a questão não foi abordada quando da realização da auditoria relatada no TC 004.219/2004-4. Deste modo, propomos seja ***submetida à apreciação da 4ª SECEX, a constitucionalidade e oportunidade da utilização de recursos federais para remuneração de pessoal nos âmbitos das vigilâncias sanitárias estaduais e municipais, bem como da contabilização, como contrapartida, de tais gastos, face aos princípios constitucionais Federativo e da Eficiência, quando da geração do relatório de auditoria consolidado (TC 018.541/2004-3)***

TC n.º 018.541/2004-3

Acórdão 907/2005 – Plenário

Ata 25/2005 – Plenário; Sessão 06/07/2005; Aprovação 13/07/2005; Dou 14/07/2005.

6. Em relação aos problemas apontados pelo Relatório, destaco o reiterado descumprimento dos arts. 4º, inciso V, da Lei n.º 8142/90, e 2º do Decreto 1.232/94, que determinam a existência de contrapartida de recursos nos orçamentos dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, como condição para o recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Saúde destinados à cobertura de suas ações e serviços de saúde.

7. A constatação de inexistência de contrapartida de recursos financeiros para a vigilância sanitária em 84,6% dos estados avaliados, e em 53,8% dos municípios, mesmo considerando que, estatisticamente, esses números não sirvam de inferência para todos os entes beneficiários, revela a falta de zelo a estas normas legais, por grande parte dos entes federados, o que deve ser analisado com maiores detalhes nos respectivos processos.

8. Porém, neste processo, que se relaciona diretamente à Anvisa, considero suficiente a determinação para que o órgão acompanhe, junto a estados e municípios, o cumprimento destes dispositivos legais.

9. Outro problema relevante foi a constatação de que, em alguns casos, a aplicação dos recursos do Incentivo às Ações Básicas de Vigilância Sanitária é feita no atendimento de despesas diversas das Secretarias de Saúde, por conta de não existir contabilização específica junto às respectivas Vigilâncias Sanitárias.

10. Considerando que compete ao Ministério da Saúde acompanhar, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios, sujeitando os descumpridores das orientações às medidas previstas em lei, por força dos disposto no art. 33, §4º da Lei n.º 8.080/90, acolho a proposta de determinação à Anvisa para que alerte os gestores da saúde a aplicar os recursos destinados à vigilância sanitária exclusivamente nesta área, adotando providências para suspensão dos repasses e responsabilização dos gestores caso se configure utilização de recursos em atividades não abrangidas pelas vigilâncias sanitárias, conforme previsão do art. 10 da Portaria GM/MS n.º 2.473/2003.

11. Como forma de complementar as ações da Anvisa destinadas ao acompanhamento da execução da programação aprovada, concordo com a necessidade de desenvolvimento de sistema de contabilização de despesas custeadas pelo Incentivo às Ações Básicas de Vigilância Sanitária, o que permitirá detectar a realização de despesas não relacionadas às atividades de vigilância sanitária, o que mostrou ser prática comum nas Secretarias de Saúde.

(...)

9.1. determinar:

9.1.1. à Anvisa que:

9.1.1.1. acompanhe, junto a estados e municípios, o cumprimento da determinação legal, contida na Lei n.º 8.142/90, art. 4º, inciso V, e no Decreto 1.232/94, art. 2º, e ainda na Portaria GM/MS n.º 2.473/2003, art. 3º, inciso IX, c/c art. 9º, de incluir previsão orçamentária da contrapartida aos recursos de MAC-VISA e adote, se não cumprida a imposição legal, as imputações de responsabilidade que melhor se adequarem ao caso, atendidos os requisitos legais e o interesse público e sanitário;

9.1.1.2. conclua, o mais breve possível, o desenvolvimento do sistema SINAVISA e promova sua implantação nos estados e municípios;

9.1.1.3. adote providências que permitam a suspensão dos repasses e a responsabilização dos gestores que permitirem a utilização de recursos de vigilância sanitária em atividades não abrangidas pelo setor, conforme previsto no art. 10 da Portaria GM/MS n.º 2.473/2003;

9.1.1.4. adote, peremptoriamente, as medidas cabíveis em caso de descumprimento dos prazos ou na hipótese de não envio dos relatórios de execução físico-financeira que lhe são devidos;

9.1.1.5. alerte aos gestores de saúde que a aplicação de recursos destinados à vigilância sanitária deve ser empregada exclusivamente nessa área, sujeitando-se aqueles que descumprirem os dispositivos legais pertinentes, notadamente o contido na Lei n.º 8.080/90, art. 33, § 4º, no Decreto 1.232/94, art. 5º, às penalizações cabíveis;

9.1.1.6. observe aos gestores de saúde estaduais e municipais, responsáveis pela manutenção de cadastros de entidades, produtos e serviços sujeitos à fiscalização sanitária, que a adequação e atualização dos cadastros são entendidos como pré-requisitos para a ação da vigilância sanitária, destacando-se o contido na Portaria GM/MS n.º 2.023/2004, art. 5º, § 4º e na Portaria GM/MS n.º 3.925/1998, ao tratar do planejamento de ações de inspeção preventiva e da manutenção de cadastro de estabelecimentos passíveis de ações de fiscalização de vigilância sanitária;

25. O entendimento dado pelo TCU, a partir do Acórdão n.º 907/2005, é que as contrapartidas dos estados e municípios devem ser direcionadas a ações específicas da vigilância sanitária, desconsiderando o pagamento de pessoal ligado à área e outras despesas não específicas de vigilância sanitária. O recurso traz quadro (fls. 05 do Anexo 02) expondo um valor de R$ 26.499,00 (vinte e seis mil, quatrocentos e noventa e nove reais) em gastos específicos para a área de VISA no período de janeiro de 2003 a setembro de 2004. Como contraponto, no mesmo período, tem-se que o gasto de pessoal de VISA foi de cerca de um milhão e cem mil reais.

26. A legislação em que se baseia a obrigatoriedade de contrapartida dos estados e municípios para a área de vigilância sanitária deve ser interpretada de modo a que se direcione recursos àquela área específica. A permissão de se considerar os gastos com pessoal ou outros dispêndios não

relacionados faz com que não haja o alcance do verdadeiro objetivo pretendido pelo legislador. A interpretação do Acórdão 907/2005 – Plenário esclarece em quais ações devem ser aplicadas as contrapartidas estadual e municipal, mesmo havendo a Resolução RDC nº 200/2002 permitindo a utilização da contrapartida em pagamento de pessoal.

27. Em função do Acórdão retrocitado ser de 2005 e as ações aqui auditadas serem referentes aos exercícios de 2003 e parte de 2004, pode-se dar razão aos recorrentes, anulando a multa aplicada, acompanhando-se as determinações e recomendações feitas pelos acórdãos retrocitados nas contas do Ministério da Saúde e da ANVISA.

CONCLUSÃO

28. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento, afastando a multa aplicada;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, à Secretaria de Saúde Pública do Estado do Espírito Santo, ao Governo do Estado do Espírito Santo, à Secretaria Municipal de Saúde do Município de Vitória/ES e ao Governo do Município de Vitória.”

2. O Ministério Público, por sua Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira (fls. 69/70 – anexo 1), diverge da proposta de encaminhamento oferecida pela SERUR, entendendo que os presentes pedidos de reexame devem ser conhecidos, mas com negativa de provimento.

3. Para tanto, Sua Excelência apresenta as seguintes ponderações:

“I. A constatação de ausência de demonstração de aplicação de contrapartidas estaduais e municipais nos limites exigidos refere-se aos exercícios de 2003 e 2004, oportunidade em que se encontravam em plena vigência tanto a Lei n° 8.142, de 28/12/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, bem assim sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros para a área de saúde, quanto o Decreto n° 1.232, de 30/08/94, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. Em razão da obrigatoriedade da existência da contrapartida, impõe-se a observância das disposições legais contidas nesses normativos, em especial as contidas no art. 4º da Lei e no art. 2º do Decreto, que determinam como condição para o recebimento dos recursos federais a existência de contrapartida de recursos para a saúde nos orçamentos desses entes federativos;

II. A inobservância dos preceitos legais estabelecidos caracteriza ato praticado com grave infração à norma legal, o que enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n° 8.443/92;

III. A falta de aplicação da contrapartida trouxe, certamente, prejuízos ao alcance pleno dos objetivos almejados, dada a inequívoca redução dos valores destinados às ações de saúde;

IV. As decisões do TCU, citadas na instrução da Serur, só vêm reafirmar a necessidade de cumprimento das determinações legais, contidas na Lei n° 8.142/90, no Decreto n° 1.232/94 e na Portaria GM/MS n° 2.473/2003, e promover medidas necessárias à responsabilização dos gestores que permitirem a utilização de recursos em atividades não condizentes com os objetivos dos repasses, o que não descaracteriza as irregularidades outrora cometidas sob qualquer fundamento, inclusive sob a alegação de endividamento crônico dos Estados e Municípios.”

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, entendo que o TCU deve conhecer dos presentes pedidos de reexame, porquanto satisfeitos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Por meio destes recursos, os impetrantes buscam a revisão do item 9.4 do Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário, pelo qual o Tribunal aplicou-lhes multa individual no valor de R$ 10.000,00, em face da ausência de demonstração de realização de contrapartida na aplicação de recursos federais transferidos, destinados a ações de vigilância sanitária.

3. Para melhor compreensão da matéria, destaco do voto condutor daquele aresto as seguintes considerações alinhadas pelo Relator **a quo**:

“De acordo com o anteriormente exposto, foram detectadas, na auditoria, irregularidades no que tange ao cumprimento da legislação correspondente às ações básicas de vigilância sanitária financiadas com recursos federais [Fundo Nacional de Saúde] - Ações de Média e Alta Complexidade (MAC-VISA), referentes aos estados, e Piso de Atenção Básica (PAB-VISA), relativo aos municípios) - que ensejaram a audiência dos Srs. José Tadeu Marino e João Felício Scárdua, ex-Secretários Estaduais de Saúde do Espírito Santo; Francisco José Dias da Silva e Luciano dos Santos Rezende, ex-Secretários Municipais de Saúde de Vitória; e Emílio Mameri Neto, então Secretário Municipal de Saúde.

(...)

Os responsáveis pela Secretaria Estadual de Saúde alegaram, em apertada síntese, relativamente à ausência de demonstração de realização da contrapartida, que devido a vários problemas de ordem administrativa, grande parte dos recursos federais repassados não tinham sido utilizados e que a contrapartida, embora não fosse visível nos demonstrativos financeiros, compunha-se da alocação e pagamento de pessoal, manutenção e suprimento de veículos, pagamentos de diárias a servidores, luz água , telefone, dentre outras despesas.

Já os responsáveis pela Secretaria Municipal de Saúde de Vitória argumentaram que os recursos repassados pela União seriam insuficientes para cobrir todas as despesas técnicas e administrativas, razão pela qual estariam fazendo uso de recursos próprios do Município para custear as despesas já enumeradas adicionadas à aquisição de material de expediente e de suprimentos de informática.

Em suma, as Secretarias em questão estariam a descumprir o art. 4º, inciso V, da Lei nº 8142/90, combinado com o art. 2º do Decreto Federal nº 1232/94, que estabelecem que para receberem recursos federais para a cobertura das ações de saúde, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem contar com a contrapartida desses recursos no respectivo orçamento. O total dessa contrapartida previsto nos respectivos orçamentos para a área de saúde deverá ser depositado nos fundos municipais e estaduais de saúde, de maneira que o balanço anual de cada fundo possa refletir toda a aplicação em saúde, da respectiva esfera do governo.

A integralização da contrapartida aos recursos de MAC-VISA e PAB-VISA é situação recorrente que já mereceu determinação à ANVISA no Acórdão nº 907/2005, ante à consolidação das fiscalizações de orientação centralizada na área de vigilância sanitária, para que acompanhasse junto aos estados e municípios o cumprimento da determinação legal.

No presente caso, em vista de as razões de justificativa apresentadas não terem logrado êxito em elidir as irregularidades autuadas pelo Tribunal, considero, com as devidas vênias à Unidade Técnica, cabível a apenação dos responsáveis, tanto na esfera estadual como na esfera municipal de governo, fundamentada no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92. Assim, fixo o valor da multa individual em R$ 10.000,00, correspondente à aproximadamente 31% do valor permitido, em decorrência da desobediência ao art. 4º, inciso V, da Lei nº 8142/90 combinado com o art. 2º do Decreto Federal nº 1232/94.

(...)

Por fim, quanto à possibilidade de afronta ao princípio federativo das disposições que autorizam a utilização de recursos federais na remuneração de pessoal no âmbito das vigilâncias sanitárias estaduais e municipais, mencionada nos subitens 9.13 e 9.14 do Relatório, verifiquei que o tema foi atacado no âmbito do TC 018.541.2004-3, sendo objeto de determinação à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA para fins de fiscalização nos itens 9.1.1.3 e 9.1.1.5 do multicitado Acórdão nº 907/2005 - Plenário.”

4. Desta feita, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES, no essencial, temos as seguintes alegações apresentadas pelos responsáveis, Senhores Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende e Emílio Mameri Neto (fls. 2/6 – anexo 2):

4.1. “Considerando o que dispõe o mencionado art. 4º, inciso V, da Lei nº 8.142/90 e o art. 2º do Decreto Federal nº 1.232/94, pode-se afirmar que não houve qualquer descumprimento à legislação vigente, na medida em que na Lei Orçamentária Anual do Município de Vitória encontra-se devidamente assegurada a contrapartida municipal em face do orçamento – cópia do Quadro de Detalhamento de Despesa em anexo – estruturado com base no Plano Plurianual, que durante o período de 2002 a 2005 foi organizado de acordo com as diretrizes da administração municipal, composto por cinco programas, sendo três finalísticos e dois gerais, conforme já explicitado em defesa anterior”;

4.2. “Há que se ressaltar, ainda, que no Programa de Apoio Administrativo foram contempladas as despesas destinadas a Pessoal e Encargos Sociais de todos os Programas – os considerados finalísticos e os gerais – da Secretaria Municipal de Saúde, e outras despesas correntes que não foram possíveis de

mensurá-las por ações específicas”;

4.3. “Neste contexto, inclui-se a vigilância sanitária, que funciona no complexo administrativo da Secretaria Municipal de Saúde, onde as despesas com água, luz, telefone, vigilância patrimonial, limpeza e higienização, manutenção predial, entre outras, fazem parte dos gastos globais da Secretaria, incluindo os custos com material de expediente e informática”;

4.4. “Ademais, no Programa Vitória do Servidor e na ação Desenvolvimento de Recursos Humanos encontram-se alocados, para todas as ações do PPA, recursos próprios do Município de Vitória, para o investimento em capacitação de pessoal, estando os profissionais da vigilância sanitária também inseridos no mesmo. Tudo isso, em acordo com o que determina o art. 9º da Portaria nº 2.473/GM [do Ministério da Saúde], de 29 de dezembro de 2003, senão vejamos:

‘Art. 9º Os Estados e os Municípios aplicarão anualmente na área de vigilância sanitária recursos financeiros próprios, na forma de contrapartida, com o objetivo de atender satisfatoriamente à demanda verificada, em valor equivalente a, no mínimo, o mesmo percentual que vinha sendo aplicado no ano anterior e nunca inferior ao limite estabelecido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias’.”

4.5. “Insta frisar, ainda, que, conforme pode ser facilmente constatado a partir das informações oriundas do Fundo Municipal de Saúde e da Divisão de Análise e Controle do Departamento de Administração de Pessoal, o Município de Vitória aplicou o valor total de R$ 1.099.009,93 (um milhão, noventa e nove mil, nove reais e noventa e três centavos), vide quadro abaixo, na quitação da folha de pagamento de pessoal em atividade na área de vigilância sanitária (SEMUS), sendo sua totalidade realizada com recursos próprios do Município, conforme apresentado em defesa anterior – comprovantes em anexo”;

Período	Fundo Nacional de Saúde -Piso de Atenção Básica (PAB-VISA) -(R$)	Financiamento municipal, exceto pessoal (R$)	Folha de pessoal (R$)	Total (R$)
1/1/03 a 30/9/04	130.894,63	26.499,00	1.099.009,93	1.125.508,93

4.6. “Assim, como se pode constatar, o Município de Vitória, nos exercícios 2003/2004, efetivamente aplicou a contrapartida de recursos próprios em ações da Atenção Básica de Vigilância Sanitária, em que pese o fato da alocação encontrar-se em outras dotações orçamentárias, como já exposto acima, o que também é evidenciado no item 9.13 do Relatório de Auditoria da Unidade Técnica SECEX/ES, transcrito a seguir: ‘Superado isso, e como decorrência dos informes oriundos tanto do Fundo Municipal de Saúde quanto do Departamento de Pessoal do Município de Vitória certificando o emprego de mais de R$ 1 milhão na quitação de folha de pagamento de pessoal em atividade na área de vigilância sanitária (SEMUS) – admitindo-se aqui que sejam merecedores de crédito até que o contrário se prove –, **pode-se considerar elidida a questão**, até mesmo porque a condicionante para a oitiva dos então Secretários Municipais de Saúde consistiu justamente na ausência ‘de informações gerenciais diretas, imediatas e disponíveis para mensurar o volume despendido como pessoal pelo Estado, não se podendo daí dessumir que a exigência legal de contrapartida esteja sendo satisfeita’ – fls. 21, achado 5”; (os destaques são dos recorrentes).

5. Por sua vez, na esfera da Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo, sobressaem os seguintes argumentos oferecidos pelo responsável, Senhor João Felício Scárdua (fls. 3/17 – anexo 1):

5.1. “Reportamos ao que diz o art. 4º, inciso V, da Lei nº 8.142/90”:

‘Art. 4º Para receberem os recursos de que trata o art. 3º desta Lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

(...)

V – contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;

(...)’

5.2. “Também ao que se refere o art. 2º do Decreto Federal nº 1.232/94”:

‘Art. 2º A transferência de que trata o art. 1º fica condicionada à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo conselho de saúde, do qual conste contrapartida de recursos no orçamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município’.

5.3. “Ora, não há dúvida de que houve a consignação em orçamento como preconiza a legislação. Isto se prova com as leis que estimam as receitas e fixam as despesas dos respectivos exercícios, a saber: (i) 2003 – Lei nº 7.487, de 21/7/2003; (ii) 2004 – Lei nº 7.725, de 21/1/2004, e seus respectivos anexos, onde consta o Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD – comprovantes em anexo”;

5.4. “No QDD de 2003, é possível comprovar através da classificação funcional programática sob o nº 44.201.1030401972.679 – Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços, na Fonte de Recursos Estadual (00), o somatório de R$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais). No QDD de 2004, através da classificação funcional programática nº 44.201.10300403834.741 – Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços, na Fonte de Recursos Estadual (17), o somatório de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – segue cópia das leis citadas e QDD em anexo”;

5.5. “O douto TCU, em seu acórdão nº 1.195/2007-Plenário [ora recorrido], rejeita as justificativas apresentadas relativas à ausência de demonstração de realização da contrapartida estadual nos limites exigidos em decorrência da infringência ao art. 4º, inciso V, da Lei nº 8.142/90, combinado com o art. 2º do Decreto Federal n° 1.232/94. Pois bem, à época da prestação de contas, agora revista, foi apenas informado que havia as despesas de pessoal com vigilância sanitária, mas não foram apresentadas. Para suprir essa ausência, enviamos agora o descritivo da folha de pagamento, em sua versão original, relativo aos exercícios de 2003 e 2004, conforme sintetizado abaixo”:

Exercício	Pessoal estatutário (R$)	Pessoal temporário (R$)	Total (R$)
2003	561.777,43	152.084,33	713.861,76
2004	522.483,54	128.444,81	650.928,35

5.6. “Os documentos que seguem em sua versão original representam exatamente a folha de pagamento emitida pelo órgão oficial do Estado para processamento de dados, onde o código ‘DEPTO 0090’ separa as despesas por setor, correspondendo esta aqui apresentada à Divisão de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado da Saúde”;

5.7. “Pelos fatos expostos, fica comprovado que não houve desobediência à legislação citada, objeto da notificação, pois consta nos exercícios de 2003 e 2004 a previsão de contrapartida de recursos para a saúde nos respectivos orçamentos anuais, ficando também comprovadas as despesas com pessoal nos exercícios de 2003 e 2004, pois são permitidas de acordo com a Resolução-ANVISA RDC nº 200/2002, que diz:

Art. 2º Os recursos a que se refere o art. 1º destinam-se exclusivamente ao financiamento das ações de vigilância sanitária estabelecidas no Termo de Ajuste e Metas, vedada a utilização em finalidade diversa da pactuada.

(...)

§ 2º Os recursos de que trata a presente Resolução também poderão ser utilizados para remuneração de pessoal e incentivo à produtividade da força de trabalho em efetivo exercício nas Vigilâncias Sanitárias Estaduais e Municipais, respeitadas em cada Unidade Federada e em cada Município suas legislações próprias.”

6. À vista das alegações e dos argumentos antes reproduzidos, a SERUR manifesta-se pelo provimento destes recursos, com o afastamento da multa aplicada aos responsáveis, entendendo que os parâmetros fixados no Acórdão nº 907/2005-TCU-Plenário, relativamente às contrapartidas estadual e municipal, não devem alcançar os atos de que cuida o presente processo, posto que praticados em época anterior (exercícios de 2003 e 2004).

7. Já o Ministério Público, por sua Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, é de opinião que estes pedidos de reexame não devem ser providos, por considerar que, nos sobreditos exercícios (2003 e 2004), já se encontravam em plena vigência a legislação supostamente infringida (Lei nº 8.142/90, Decreto nº 1.232/94 e Portaria GM/MS nº 2.473/2003).

8. Escusando-me por dissentir do parecer da Senhora Representante do MP, penso que o provimento alvitrado pela SERUR é a deliberação que se impõe adotar neste feito, mas não exatamente pelo motivo apontado na instrução.

9. Primeiramente, é preciso enfatizar que não houve nenhuma contestação, quer no âmbito da SERUR, quer por parte do Ministério Público, a respeito das alegações trazidas pelos responsáveis, especialmente quando afirmam – juntando a documentação comprobatória necessária – não ter havido desrespeito à legislação pertinente (Lei nº 8.142/90, Decreto nº 1.232/94 e Portaria GM/MS nº 2.473/2003), porquanto as duas instâncias de governo (municipal e estadual) teriam consignado nos respectivos orçamentos a reclamada contrapartida, consoante se descreve nos itens 4 e 5 deste voto.

10. Observe-se igualmente que não há nos autos nenhum apontamento sobre a suficiência ou não dos montantes das contrapartidas anunciadas pelos recorrentes, o que conduz este Relator a presumir o atendimento ao que prevê o art. 9º da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.473-GM/2003, **in verbis**:

"Art. 9º Os Estados e os Municípios aplicarão anualmente na área de vigilância sanitária recursos financeiros próprios, na forma de contrapartida, com o objetivo de atender satisfatoriamente à demanda verificada, **em valor equivalente a, no mínimo, o mesmo percentual que vinha sendo aplicado no ano anterior e nunca inferior ao limite estabelecido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias**." (destacamos).

11. Resta então a analisar a questão da inclusão de despesas de pessoal para fins de contrapartida, bem assim o problema envolvendo os gastos da espécie com recursos federais transferidos, dado que a instrução da SERUR, ao se reportar aos Acórdãos nºs 557/2005 – TCU-Plenário e 907/2005-TCU-Plenário, deixou entrever o posicionamento contrário da Corte de Contas.

12. Na realidade, o Tribunal não se pronunciou ali contrariamente ao procedimento, sendo que a parte transcrita no parecer da SERUR, especialmente no caso do Acórdão nº 557/2005 – TCU-Plenário – em que se percebe tese nesse sentido – corresponde à compreensão defendida pela SECEX-MG, por ocasião da auditoria de conformidade realizada nas Secretarias de Saúde de várias unidades da federação, por força da Decisão nº 1.594/2002-TCU-Plenário.

13. Ocorre que o Relator do feito, Ministro Guilherme Palmeira (Acórdão nº 557/2005 – TCU-Plenário), ao se deparar com o assunto, optou por levá-lo para o TC- 018.541/2004-3, no qual se daria a consolidação a cargo da 4ª SECEX, conforme se percebe no excerto abaixo:

"Mereceu destaque por parte da equipe de auditoria, ainda, a dos recursos federais transferidos no âmbito das ações de vigilância sanitária utilização para pagamento de pessoal por parte de estados e municípios. A situação, no sentir da equipe de auditoria, seria eivada de vício, resultando em afronta aos princípios constitucionais Federativos e da Eficiência.

É de se registrar, todavia, que tanto esse fato quanto às demais recomendações e determinações que demandarão atuação da 4ª Secex, a exemplo daquelas feitas diretamente ao Fundo Nacional de Saúde, à ANVISA e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, **deverão ser tratadas no âmbito do já referenciado TC 018.541/2004-3, razão pela qual, por racionalidade processual, deixam de ser abordadas neste Voto, bem como no Acórdão decorrente**." (destacamos).

14. Com efeito, neste último processo (TC-018.541/2004-3, Acórdão nº 907/2005-TCU-Plenário), a 4ª SECEX manifestou-se contrariamente à tese sustentada pela SECEX-MG, não vislumbrando irregularidade na contabilização de despesas de pessoal a título de dispêndios em vigilância sanitária, senão vejamos:

"190. Cabe análise do aspecto apontado pela Secex-MG, nos itens 68/70 de seu Relatório, TC 015.713/2004-6, acerca de possível ofensa aos princípios Federativo e da Eficiência, considerando-se como nó górdio da questão o pagamento de servidores municipais e estaduais com os recursos repassados pela União.

191. No entender daquela Secretaria, o art. 2º, § 2º, da Resolução RDC n.º 200/2002, da Anvisa, que autoriza a utilização dos recursos da MAC-VISA para remuneração de pessoal em efetivo exercício nas Vigilâncias Sanitárias Estaduais e Municipais seria inconstitucional, por ofensa àqueles princípios, motivada por duas razões principais.

192. A primeira é que aceitando-se que a União possa pagar pessoal das unidades federadas está-se admitindo que a União possa remunerar servidores que não os seus, ao passo que, conforme a independência dos entes federados, cada ente é responsável pela remuneração dos próprios servidores.

193. A segunda razão é que o uso dos recursos da MAC-VISA para pagamento de servidores esvazia o principal objetivo da destinação específica dos recursos federais para ações de média e alta complexidade em vigilância sanitária, que é o de reforçar e contribuir para o crescimento de tais ações.

194. Contrariamente ao pensamento expresso pela Secex-MG, entende a equipe de consolidação que, no que respeita à segunda razão, a faculdade de utilizar os recursos repassados para pagamento de pessoal não esvazia a finalidade do incentivo, pelo contrário. Ao instituir gratificação cujo caráter concessório tenha como base o desenvolvimento de ações de VISA, ou ao menos a alocação de pessoal nessa área, está-se estimulando, pela via remuneratória, que a alocação de servidores na vigilância sanitária seja relevante, bem como um incremento nas ações nessa área.

195. Por outro lado, no tocante à primeira razão, ocorre que a utilização dos recursos federais não abrange toda a folha, servindo apenas e tão somente para pagamento de gratificação a título de incentivo para execução das ações de VISA.

196. Ademais, não se deve esquecer que a União financia, ao menos em parte, as despesas com pessoal das áreas de segurança, ensino e saúde do Distrito Federal, o que está abrangido pelo inciso XIV

do art. 21 da Constituição Federal, combinado com o art. 21 da Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98, como se lê:

‘XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

...

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.’

197. Cumpre recordar que tal fundo foi estabelecido pela Lei no 10.633, de 27/12/2002, a qual instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, justamente para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

198. Ademais, o art. 60 do ADCT trata de situação semelhante, no caso da educação, ao aqui abordado:

‘Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996)

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996)

...

§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996)

...

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996)’

199. Assim, considera-se que a hipótese levantada pela Secex-MG, apesar de louvável sua preocupação por possível infringência a princípios constitucionais, não exprime o entendimento da equipe, que considera amparados os normativos infraconstitucionais que dão suporte ao caso em tela. (o destaque é nosso)

15. Note-se que no voto condutor do aludido Acórdão nº 907/2005-TCU-Plenário, o Relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, não se opôs a esse posicionamento da 4ª SECEX, até porque não fez constar daquela deliberação determinação no sentido de que fosse revista a Resolução-ANVISA RDC nº 200, de 12/7/2002, segundo a qual:

“Art. 1° A aplicação e o controle dos recursos transferidos fundo a fundo para Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados a financiar as ações de vigilância sanitária, pactuadas nos Termos de Ajuste e Metas assinados entre a ANVISA e as Unidades Federadas, obedecerão, no que couber, às disposições da Lei nº 8.142, de 28/12/90, dos Decretos nº 1.232, de 30/08/94, e n.º1.651, de 28/09/95,e da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 e demais dispositivos legais vigentes, além do disposto nesta Resolução.

(...)

Art. 2° Os recursos a que se refere o artigo 1° destinam-se exclusivamente ao financiamento das ações de vigilância sanitária estabelecidas no Termo de Ajuste e Metas, vedada sua utilização em finalidade diversa da pactuada.

§ 1º Estes recursos poderão ser utilizados para custeio das Ações de Vigilância Sanitária das Unidades Federadas e dos Municípios, aquisição de equipamentos e material permanente e adequação de infra-estrutura física.

§ 2º Os recursos de que trata a presente Resolução também poderão ser utilizados para remuneração de pessoal e incentivo à produtividade da força de trabalho em efetivo exercício nas

Vigilâncias Sanitárias Estaduais e Municipais, respeitadas em cada Unidade Federada e em cada Município suas legislações próprias.” (destacamos)

16. Da mesma forma, não consta da deliberação recorrida (Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário) determinação tendente à alteração da norma supracitada, o que também socorre a defesa dos recorrentes.

17. Aliás, não é demais lembrar que a Lei nº 8.142/1990, ao dispor sobre a alocação dos recursos do Fundo Nacional de Saúde, prevê um leque bastante amplo de gastos e investimentos a serem contemplados.

18. Desse modo, cumpre reconhecer que o disciplinamento ali contido, de conteúdo genérico em determinados comandos, inviabiliza eventual afirmação sobre a falta de legitimidade – quer nas contrapartidas dos estados e municípios, quer na utilização dos recursos federais repassados – das despesas de pessoal e de outros custeios que têm a validade de sua aplicação reconhecida até mesmo com dispêndios do próprio Ministério da Saúde, conforme se verifica:

Lei nº 8.142/1990

“Art. 2° Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:

I - despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;

II - investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;

III - investimentos previstos no Plano Qüinqüenal do Ministério da Saúde;

IV - cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Parágrafo único. Os recursos referidos no inciso IV deste artigo destinar-se-ão a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde.”

19. Corroborando o que foi dito anteriormente, tem-se no regulamento da sobredita lei (Decreto nº 1.232/1994) dispositivo que se alinha com a idéia de que as despesas de pessoal, à primeira vista, estão inseridas no contexto das ações de vigilância sanitária, pelo que se depreende da leitura do seu art. 8º, **in verbis**:

Decreto nº 1.232/1994

“Art. 8º A União, por intermédio da direção nacional do SUS, incentivará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a adotarem política de recursos humanos caracterizada pelos elementos essenciais de motivação do pessoal da área da saúde, de sua valorização profissional e de remuneração adequada.”

20. Certamente por isso é que este Tribunal, ao aprovar o Acórdão nº 2.020/2005-TCU-Plenário, não se opôs a tal procedimento, uma vez constatada sua adoção pelas Secretarias de Saúde dos Estados do Maranhão e do Paraná, e também dos Municípios de São Luís e Curitiba.

21. Assim, penso que o Tribunal deve afastar a multa aplicada aos impetrantes e, em face das circunstâncias objetivas presentes, estender tal providência em relação à multa imposta ao Senhor José Tadeu Marino, à vista do disposto no art. 281 do Regimento Interno/TCU.

22. Portanto, considerando-se que este último – o Senhor José Tadeu Marino – já recolheu a multa que lhe foi imputada, há que se ter presente o entendimento aqui consolidado, no sentido de que, por se tratar de repetição de indébito de valor recolhido ao Tesouro Nacional, a devolução deverá ser intentada pelo interessado junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, pela via administrativa (cf. Acórdão nº 13/1994 – TCU -Plenário; Acórdão nº 175/1997 – TCU -Plenário; Acórdão nº 756/2005-TCU-2ª Câmara, entre outros).

23. Ante todo o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1588/2008 - TCU - PLENÁRIO

1.Processo nº TC-015.500/2004-7 (com 2 volumes e 2 anexos).

2. Grupo II, Classe de Assunto: I – Pedido de reexame.

3. Recorrentes: Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e

João Felício Scárdua.

3.1. Interessados: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e José Tadeu Marino.

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo e Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – SERUR.

8. Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Marcelo Souza Nunes (OAB/ES 9.266).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos pelos Senhores Francisco José Dias da Silva, Luciano dos Santos Rezende, Emílio Mameri Neto e João Felício Scárdua, contra o Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário, proferido em relatório de auditoria de conformidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 48, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos presentes pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os itens 9.1.3, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 1.195/2007-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Senhor José Tadeu Marino que a devolução do valor da multa tornada insubsistente no item 9.1 deste acórdão deverá ser intentada junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio de repetição do indébito, na via administrativa;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), ao Senhor José Tadeu Marino, à Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo e à Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1588-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	VALMIR CAMPELO
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Grupo II – Classe I – Plenário
TC-004.486/2006-4 **(com 4 volumes e 12 anexos)**
Natureza: Recurso de Reconsideração

Entidade: **Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do Sul – INCRA/RS**

Recorrentes: **ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10 e Elisabeth Galvão – CPF 184.391.360-72**

Advogados constituídos nos autos: **Leonardo Kauer Zinn – OAB/RS 51156 e Lúcia Helena Villar Pinheiro – OAB/RS 52730**

Sumário: **TCE. CONVÊNIO. FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE ASSENTADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NOVOS ELEMENTOS. CONHECER. PROVER. EXCLUSÃO DO DÉBITO E DA MULTA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.**

1. Deve ser conhecido do recurso quando presentes os pressupostos de admissibilidade.

2. Impende dar provimento a recurso quando presentes elementos suficientes a alterar a deliberação anterior.

RELATÓRIO

Em exame, recursos de reconsideração interpostos pelo Iterra – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária e por Elisabeth Galvão, objetivando rever o Acórdão nº 214/2007 – TCU/Plenário, alterado, por inexatidão material, pelo Acórdão nº 915/2007 – TCU/Plenário, que julgou irregulares as contas do Iterra, com imputação de débito e multa, esta no valor de R$ 18.000,00, ao tempo em que rejeitou a defesa de Elisabeth Galvão e impôs-lhe multa de R$ 5.000,00.

2. Inconformada, a Sra. Elisabeth Galvão opôs embargos de declaração - anexo 1. Por intermédio do Acórdão nº 1.257/2007 - Plenário, foi dado provimento parcial, com a redução da multa para R$ 1.500,00.

3. Ainda irresignados, a Sra. Elisabeth Galvão e o Iterra interpuseram os recursos de que tratam os anexos 2 e 3.

4. Versam estes autos sobre tomada de contas especial, instaurada a partir de determinação constante do item 9.3.4 do Acórdão nº 2.261/2005-TCU-Plenário. Decorre de irregularidades na prestação de contas do Convênio CRT/RS/6.006/99, celebrado em 22/10/1999, entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o Iterra, tendo por objeto "a capacitação de 40 adultos, entre técnicos e dirigentes cooperativistas de assentamentos de reforma agrária do Incra, no Estado do Rio Grande do Sul" (fls. 560/566, volume 2).

5. Exame preliminar de admissibilidade manifesta-se no sentido de conhecer as peças como recurso de reconsideração, uma vez satisfeitos os requisitos aplicáveis à espécie, nos termos dos arts. 32, I e 33, da Lei Orgânica do TCU.

6. Instrução de mérito, produzida no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, encontra-se, com os ajustes de forma entendidos convenientes, vazada nos seguintes termos, no essencial, (fls. 88/97 – anexo 3):

"PRELIMINAR

Previamente, é alegado que transcorreu o prazo decadencial de cinco anos para a administração anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/99. (fls. 3/4, anexo 2)

A respeito, insta consignar que nestes autos esta Corte não está a declarar a nulidade de atos administrativos, mas sim analisando a regularidade de documentos apresentados a título de prestação de contas, de acordo com as competências constitucionais desta Corte. Ademais, apenas por argumentar, é tranqüila a jurisprudência do TCU no sentido de que a Lei 9.784/99 não é de aplicação obrigatória nos processos no âmbito desta Corte. Veja-se a respeito (...) Decisão 1.020/2000-Plenário.

(...)

Desta feita, a alegação preliminar não merece prosperar.

MÉRITO

(...)

Iterra - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária

Alegação: O objeto do convênio, o qual tinha grande relevância social, foi efetivamente cumprido. O instituto é uma instituição sem fins lucrativos e que propicia aos educandos 'uma prática de ensino integral'. Em se admitindo excessivo rigor formal na análise da prestação de contas estar-se-ia

propiciando o enriquecimento ilícito do Estado. Os processos administrativos são regidos pelo corolário da 'busca da verdade material'. Os valores das diárias correspondiam ao valor arbitrado pelo Pronera. As prestações de contas eram sistematicamente aprovadas pelo órgão concedente, induzindo o recorrente que a prestação de contas estava correta. Pelo fato de serem vários os convênios em andamento, compartilhando custos diretos e indiretos, não havendo documentos individualizados para cada um deles, não se mostra fora do razoável que profissional habilitado consolidasse esses custos em documento próprio. O método eleito pelo TCU para o cálculo do valor das diárias é equivocado porque não considerou a composição efetiva dos custos referentes à alimentação e hospedagem e porque usou critério inadequado de aferição. Há necessidade de superávits na execução dos convênios em virtude dos atrasos na liberação dos recursos. (fls. 4/23)

Análise: O convênio tinha por objeto a formação de quarenta professores. Não se questiona a execução do convênio em si, mas a inidoneidade dos comprovantes de despesas referentes às diárias, comunicação, viagens, serviços de fotocópias, alugueis de computadores e material didático (fls. 846/847, vol. 4).

Os comprovantes referentes aos serviços de fotocópias foram impugnados porque foram emitidos pela própria convenente. (...).

(...)

Entretanto, não há no termo de convênio a obrigatoriedade de ser assumida pelo convenente tal espécie de despesa (fl. 354, vol. 1). Assim, entende-se que não há motivos para subsistir o débito referente aos serviços de fotocópias, devendo ser dado provimento parcial ao recurso.

Quanto às diárias, o plano de trabalho previa que seriam aplicados R$ 22.901,40 (fl. 362, vol. 2). Ou seja, era necessária a concessão de diárias para a execução do convênio. Aplicando-se o mesmo raciocínio utilizado na modalidade de despesa anterior, verifica-se que, em regra, a concessão de diárias não envolve a participação de terceiros fornecedores de bens ou serviços. Esses terceiros aparecerão, se for o caso, como fornecedores dos beneficiários das diárias e não da instituição concedente. No caso concreto, sequer havia, em princípio, que se falar em prestação de serviços por terceiros, pois os beneficiários das diárias alojaram-se em dormitórios coletivos em imóvel ocupado pelo Iterra (fl. 573, vol. 2). A alimentação deve também ter-se dado em condições semelhantes.

(...)

Assim, considerando que a Administração detinha incomparavelmente melhores condições de avaliar o cumprimento da norma, é razoável admitir-se que o convenente tenha sido induzido em erro, aplicando-se a teoria do **'venire contra factum proprium'**, mediante a qual entende-se que são amparados juridicamente aqueles que tiveram a sua confiança violada.

Destaque-se que o objeto aqui tratado não é comprovável mediante a emissão de notas fiscais por terceiros prestadores de serviços, mas sim, em princípio, por declarações dos beneficiários das diárias, documentos esses frágeis ante as maiores possibilidades de fraudes. Ou seja, mesmo se exigindo a comprovação mediante recibos não se agregaria significativos elementos probatórios acerca da comprovação dos serviços em relação à comprovação mediante as notas fiscais em tela. Desta feita, entende-se ser cabível um abrandamento no rigor da análise de comprovantes de despesas da espécie.

Assim, considerando ainda que não se questiona a realização do objeto pactuado, e que seria pressuposto dessa execução a concessão de diárias, não se vislumbra motivos para se impugnar os comprovantes dessas despesas pelo simples fato de terem ocorrido mediante notas fiscais emitidas pelo convenente.

Igual sorte contudo não assiste quanto ao valor da diária concedida.

Embora sejam razoáveis os valores entre R$10,00 e R$ 28,00 indicados para cada diária, o fato é que a Secex **a quo** demonstrou que somente foram despendidos R$ 4,75 por diária no exercício de 1999 e R$ 4,15 no exercício de 2000 (fls. 795, vol. 4).

Argumenta a recorrente, com base em estudo apresentado quando da apresentação das alegações de defesa (fls. 752/784, vol. 3), que a entidade tem vários custos diretos e indiretos que devem ser apropriados como diárias (...).

Afirma ainda a recorrente que deveria ter sido utilizado o critério de competência e não de caixa. A alegação também não merece prosperar. A uma, porque a sistemática de execução dos convênios impõe a execução pelo critério de caixa, pois as despesas devem ser pagas à vista, logo após a sua liquidação. A duas, porque não foi demonstrado como a adoção de outro critério beneficiaria a recorrente.

(...)

Em sendo assim, como não restou afastada a existência da concessão das diárias questionando-se somente o seu valor, entende-se que deve ser dado provimento parcial para ser abatido do débito o valor considerado devido (R$ 4,75 para as diárias concedidas em 1999 e 4,15 para as diárias concedidas em 2000).

Já em relação aos gastos com comunicação, material didático e viagens, embora compatíveis com o convênio, não se vislumbra que possam ser serviços prestados internamente pela entidade, de forma que deveriam ter sido contratados de terceiros, ao contrário das despesas com diárias e fotocópias, para as quais se admitiu excepcionalmente que a entidade tenha prestado tais serviços. Assim, não se vislumbra, na ausência de maiores elementos, que tais despesas possam ser justificadas por notas fiscais emitidas pelo próprio Iterra.

No mesmo sentido, as despesas referentes a aluguéis de computadores, pois a convenente deveria disponibilizar a sua estrutura física e equipamentos para a consecução do objeto pactuado. Não há despesas na simples utilização de computadores da entidade, ao contrário do verificado com as diárias e fotocópias.

Quanto ao argumento que havia vários convênios em andamento, de forma que houve a consolidação de documentos comprovantes de despesas e que as prestações de contas foram sistematicamente aprovadas pelos repassadores, cabe ressaltar que tais ocorrências não justificam a utilização de receitas do convênio para suportar despesas de exclusiva responsabilidade da convenente.

Sra. Elisabeth Galvão

Alegação: Não é ilegal a utilização de nota fiscal emitida pelo próprio convenente. A jurisprudência do TCU isenta o destinatário de notas fiscais de verificar a sua regularidade. (fls. 11/19, anexo 3)

Análise: (...)

(...),

(...) A lógica da prestação de contas dos convênios é que os documentos sejam emitidos em nome do convenente e não pelo convenente e, nesse sentido, ao aprovar as contas maculadas por tal falha, foi irregular a conduta da responsável.

(...)

Desta feita a alegação não merece prosperar.

Alegação: O valor das diárias era fixado pelo Manual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, não tendo a recorrente competência hierárquica para questionar tal valor. Trata-se de procedimento similar à concessão de diárias aos servidores públicos. Ademais, o valor fixado era razoável, não sendo exigível conduta diversa da tomadora de contas. Não havia a obrigatoriedade de verificação **in loco** da validade dos documentos. (fls. 3/11, anexo 3)

Análise: Com efeito, o valor da diária fixada pelo Pronera – em torno de R$ 18,00 – mostrava-se razoável, não sendo, em princípio, exigível da recorrente que impugnasse esse valor.

(...)

Assim, considerando principalmente razoáveis valores das diárias constantes da prestação de contas, entende-se que a responsável não deve ser apenada em razão dos valores das diárias indicados na prestação de contas do Iterra, cabendo dar provimento parcial a seu recurso de forma a reduzir a pena de multa aplicada.

(...)

Alegação: A ausência de realização de perícia, bem como a realização de auditoria e análise das alegações de defesa pela mesma unidade técnica violam o princípio do devido processo legal. O valor da diária encontrado pelo TCU é teratológico, pois nas diárias devem ser considerados os valores referentes, por exemplo, a gastos com **internet,** assinatura de jornais, e alimentos produzidos pela convenente. Tal exclusão de gastos contraria o entendimento dominante no TCU. O valor apontado pelo TCU para as diárias viola a dignidade humana. Houve excessivo rigor por parte do TCU. (fls. 19/27, anexo 3)

Análise: Quanto ao valor da diária, em nenhum momento esta Corte determinou qual deveria ser o valor justo ou adequado, apenas concluiu-se que a convenente recebeu mais do que aplicou a título de diárias (...).

(...)

Já quanto à afirmação de que deveriam outros custos necessários à execução do convênio serem incorporados às diárias, a recorrente esquece-se que havia um plano de trabalho e esses outros custos deveriam ser suportados pelas demais rubricas desse plano. (fl. 62, v.p.)

Em relação aos alimentos produzidos pela própria entidade e fornecidos aos beneficiários das diárias, não se descarta de plano que seus custos poderiam ser considerados no valor dessas diárias. Entretanto, deveria a convenente apresentar documentos comprobatórios de tanto. Até porque já foram considerados nos valores apontados pelo TCU despesas com alimentação (fl. 51, v.p.).

Quanto às negativas de provas periciais, cabe destacar que no procedimento desta Corte não existe a produção de provas periciais nos moldes preconizados pelo Código de Processo Civil, o que não impede este Tribunal de realizar auditorias de ofício, o que ocorreu, ou os responsáveis de apresentarem os laudos periciais que entenderem adequados, o que também ocorreu (fl. 516/548, vol. 2). Assim, não há que se falar em violação ao direito de defesa.

Igualmente, não há violação ao devido processo legal pelo fato de a mesma unidade técnica efetuar a inspeção e analisar a defesa dos responsáveis. É assim que rezam as normas do TCU e o duplo grau de jurisdição no âmbito das unidades técnicas é atendido com a análise dos recursos interpostos por esta unidade especializada.

Não prospera também o argumento de que houve excessivo rigor por parte desta Corte, pois se está a agir de acordo com a gravidade dos fatos apurados.

Finalmente, quanto a alusão à jurisprudência do TCU, a recorrente indica acórdão que não se aplica ao caso concreto. Lá considerou-se legítima a aplicação de receitas oriundas de convênio para despesas de custeio da entidade em razão de o objeto ser amplo e abarcar tal hipótese, o que não ocorre no presente caso.

Assim, essas alegações não merecem prosperar.

Alegação: A recorrente responde por vinte processos tratando de questões similares referentes a outros convênios firmados com o Iterra. O desmembramento de tais processos não poderia resultar em gravame pela recorrente, de forma que o total de multas aplicadas deveria respeitar o limite máximo das multas a serem aplicadas pelo TCU. A imposição de multa no valor de R$ 1.500,00 em cada processo coloca a pena muito próxima do patamar máximo, rigorismo que não se justifica. (fls. 27/28, anexo 3)

Análise: Com a proposta de redução da pena aplicada essa alegação resta prejudicada (...).".

6. Assim, conclui, propondo:

"a) conhecer dos recursos de reconsideração, nos termos dos arts. 32 e 33 da Lei 8.443, de 1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial de forma a reduzir o valor da multa aplicada a Sra. Elisabeth Galvão, reduzir o valor da multa aplicada ao Iterra ante a proposta de redução do débito imputado e dar a seguinte redação ao item 9.3 do Acórdão 1929/2007-2ª Câmara:

'9.3 condenar o ITERRA - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária ao recolhimento, aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora até a data do pagamento;

Valor-Data		Valor-Data	
3.780,00	17/11/99	8.063,76	17/11/99
73,50	17/11/99	235,75	17/11/99
7.380,00	17/11/99	3.000,00	17/11/99
150,33	17/11/99	5.227,03	11/12/00
2.000,00	17/11/99	34.194,00	11/12/00
3.000,00	17/11/99	1.100,00	11/12/00
4.830,00	17/11/99	9.200,00	11/12/00
120,75	17/11/99	5.962,50	11/12/00
567,40	11/12/00		

b) dar ciência aos recorrentes da deliberação que vier a ser adotada"

7. O Diretor e o titular da unidade anuíram à proposta.

8. O Ministério Público, em cota singela da lavra da Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, manifesta-se de acordo (fl. 98-verso/anexo 3).

É o relatório.

V O T O

Em apreciação, recursos interpostos pelo Iterra e por Elisabeth Galvão, com o fito de rever o Acórdão nº 214/2007 – TCU/Plenário, alterado, por inexatidão material, pelo de nº 915/2007 –

TCU/Plenário, que julgou irregulares as contas do primeiro, com imputação de débito e multa, ao tempo em que rejeitou a defesa da segunda, imputando-lhe multa de R$ 5.000,00, posteriormente reduzida para R$ 1.500,00, via embargos de declaração - Acórdão nº 1.257/2007 - TCU/Plenário.

2. Em preliminar, registro devam ser conhecidos como recursos de reconsideração, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade que regem a espécie - art. 32, I e 33 da Lei nº 8.443/92.

3. Examina-se inconsistências na prestação de contas do Convênio CRT/RS/6.006/99, celebrado em 22/10/1999, entre o Incra e o Iterra, tendo por objeto a capacitação de 40 adultos, dentre técnicos e dirigentes cooperativistas de assentamentos de reforma agrária do Incra, no Estado do Rio Grande do Sul (fls. 560/566, volume 2).

4. Compulsando os autos, constato que o Iterra é associação civil, sem fins lucrativos, criada em 1995, com sede em Veranópolis/RS. O objetivo da entidade é a realização de cursos formais de nível médio, de educação profissional e de formação de professores, para atuação nos assentamentos de reforma agrária.

5. Dentro deste escopo, foram celebrados diversos convênios, 23 deles com transferência de recursos do Incra. Em sua maior parte, ditos convênios objetivaram a realização de cursos, a exemplo daquele objeto destes autos.

6. Acerca da origem do débito tratado neste processo, objeto do Acórdão nº 214/2007 – Plenário, informa o relator *a quo* que "a comprovação da aplicação dos recursos ocorreu, em sua maior parte, mediante notas fiscais de prestação de serviço emitidas pelo próprio Iterra, referentes a despesas com alimentação e hospedagem (diárias) de assessores/professores e alunos. Há, também, despesas com fotocópias, comprovadas da mesma maneira. Cada nota fiscal assim emitida corresponde a um cheque sacado da conta específica do convênio pela própria entidade" (relatório, item 3).

7. Feitos estes esclarecimentos iniciais, passo ao mérito.

8. Em seu extenso arrazoado, após discorrer sobre jurisprudência e doutrina que entende aplicáveis ao caso em análise, o Iterra finda por juntar planilha, enquanto a recorrente E. Galvão traz à colação exemplar do Manual de Operações do Pronera, elementos com os quais pretendem demonstrar a correção dos atos por eles praticados.

9. A instrução da Serur, com o endosso do Ministério Público, principia por mencionar que não há, nos autos, quaisquer questionamentos sobre os cursos. Ao contrário, encontra-se demonstrada sua realização. Neste sentido, convém mencionar que a farta documentação integrante dos autos, em 16 volumes, traz a descrição dos cursos, metodologia, bibliografia básica e complementar utilizada, relação dos alunos, notas obtidas individualmente em cada etapa, bem como as notas finais. Adicionalmente, são juntados exemplares de teses de mestrado e doutorado, historiando o Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - sua origem, operacionalização e reflexos/resultados. Estas teses não contaram com recursos financeiros deste convênio.

10. Além destas informações, há, ainda, planilhas e extratos bancários.

11. Ao analisar os elementos recursais apresentados, entende a instrução possam ser aceitos a quase totalidade dos documentos apresentados, o que resultará em redução do débito e, proporcionalmente, da multa aplicada. Permanece, todavia, no essencial, questionamento acerca dos valores pagos a título de diárias a cada um dos participantes – entre R$ 10,00 e R$ 28,00.

12. Reside, aí, o ponto fulcral destes autos, o qual, para o Iterra, resultou no débito e na multa. Para a recorrente E. Galvão, multa, ante emissão de parecer técnico atestando a conformidade da prestação de contas.

13. Entendo que o assunto comporta considerações adicionais.

14. Há dois pontos a considerar. Um refere-se ao parecer técnico da Sra. Elisabeth Galvão. Outro, ao valor das diárias.

15. Principio pelas razões da recorrente Elisabeth Galvão, ocupante da Função Comissionada Técnica – Contabilidade do Incra/RS, apenada com multa de R$ 1.500,00.

16. Em seu arrazoado, alega esta recorrente que "a fixação de diárias aos educandos é normatizada através do Manual Operacional do Pronera, eventualmente alterado por sua Coordenação Nacional, situação que não exigiria a comprovação analítica *a posteriori* deste gasto, razão pela qual houve o acatamento de nota fiscal em nome do Convenente" . No seu entender não lhe cabia, portanto, exigir "conduta diversa ante a eleição deste sistema presuntivo." Daí afirmar que dito sistema assemelha-se àquele adotado pelo serviço público em geral.

17. Com efeito, mostra-se razoável o procedimento adotado por esta servidora. Todavia, para melhor compreensão, há necessidade de considerações adicionais acerca da prestação de contas apresentada, para que se possa firmar convicção acerca da correção de sua participação.

18. Passo, então, ao enfrentamento das questões acerca da utilização de notas fiscais como comprovante a justificar as diárias pagas.

19. O convênio firmado tinha por fim a formação de 40 adultos, selecionados dentre técnicos e dirigentes cooperativistas de assentamentos de reforma agrária do Incra, no Estado do Rio Grande do Sul, para ministrar-lhes cursos, tanto de especialização como de extensão.

20. Acerca do tema concessão de diárias, é cediço que devem ser comprovadas mediante declarações dos beneficiários, tais como documentos internos da entidade que demonstrem, basicamente, seu valor, beneficiário e período de concessão. Entretanto, conforme bem assere a Serur, "mesmo se exigindo a comprovação mediante recibos não se agregaria significativos elementos probatórios acerca da comprovação dos serviços em relação à comprovação mediante as notas fiscais em tela (...). Não se vislumbra motivos para se impugnar os comprovantes dessas despesas pelo simples fato de terem ocorrido mediante notas fiscais emitidas pelo convenente" (fl. 92 - anexo 3).

21. Ocorre que em primeiro exame destes autos, ao avaliar a contabilidade do Iterra, apurou-se que somente foram dispendidos o equivalente a R$ 4,75 no ano de 1999 e R$ 4,15, no exercício de 2.000, em valores que poderiam ser computados como relativos a diárias.

22. Com as vênias de estilo, entendo que este raciocínio não é o usual utilizado para cálculo de valores de diárias a serem concedidas, muito embora esta quantificação, em regra, decorra de análise contábil verificada em dispêndios realizados diuturnamente. Usualmente, entende-se por diária o auxílio pecuniário, concedido a título de indenização, para custeio das despesas de alimentação, hospedagem e deslocamento urbano. Esta, inclusive, a definição de que trata o art. 58 da Lei nº 8.112/90, ainda que tal conceituação não resulte em sua aplicação direta aos demais casos fora do âmbito do serviço público. O valor a elas atribuído é, em regra, definido antecipadamente, via normativos que os regem.

23. Nesta linha de definição, dispõe o Manual de Operações do Pronera, Capítulo II – Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária – EJA, item 9 – Diretrizes para Elaboração dos Projetos:

"Instruções Gerais

Para se candidatar ao Pronera/EJA, a Instituição deverá encaminhar um Plano de Trabalho de acordo com o modelo a seguir. O Plano de Trabalho deverá obedecer aos parâmetros metodológicos e orçamentários indicados neste manual (...)".

24. Por seu turno, no capítulo Anexos, na parte denominada Formulários para Apresentação do Plano de Trabalho, item 3.1 – Viagens de Treinamento, os valores relativos a diárias são pré-definidos, devendo a Instituição limitar-se a "preencher somente as colunas em branco", não dispondo de discricionariedade para alterar dito valor.

25. Feitas estas considerações, entendo que resta sobejamente demonstrado que os mencionados valores foram definidos pelo Pronera, anteriormente à formulação e assinatura do convênio.

26. Isto posto, considerando que o questionamento destes autos, em essência, decorre do valor a ser atribuído às diárias, e tendo em vista que o mesmo já se encontrava definido no próprio Manual de Operações, em etapa anterior à assinatura do convênio, não há como definir-lhe valor diferente.

27. Dito de outra maneira, a forma de utilização das diárias fica ao alvedrio do beneficiário, podendo, para tanto, se assim o desejar, utilizá-la em sua totalidade em pagamento ao Iterra. Assim, a informação de que os alunos ficaram alojados em imóvel ocupado pelo Iterra, com fornecimento, inclusive, de alimentação, decorre do fato de que uma ajuda financeira de valor reduzido - variando de R$ 10,00 a 28,00, para custeio das despesas de hospedagem e alimentação, e eventualmente, de deslocamento urbano – torna razoável se espere que os alunos ficassem em locais que representassem solução a mais econômica possível, compatível com estes valores.

28. Esta linha de procedimento, inclusive, é preconizada no item 3 do Manual – Como Funciona o Projeto de Educação de Jovens e Adultos – EJA nos Assentamentos de Reforma Agrária, que define:

"O espaço físico necessário como sala de aula, espaço para secretaria local e demais condições de infra-estrutura deverão ser viabilizados pelos parceiros, ou seja, movimentos sociais, prefeituras, igrejas, ONGs, etc., dento de uma proposta de agilização e baixo custo (...)."

29. A par desta orientação, resulta demonstrada a razão de os documentos serem emitidos pelo próprio convenente, bem como a coerência de seus valores, de vez que serviram a atestar, aos alunos, os valores relativos aos serviços que lhes foram prestados.

30. Via de conseqüência, não há como questionar o parecer emitido pela Sra. Elisabeth Galvão, de vez que resultou de interpretação razoável à documentação apresentada, razão pela qual pugno por que deva ser provido seu recurso, com exclusão da multa a ela imputada. Da mesma forma, impende aceitar os argumentos apresentados pelo Iterra, em sua peça recursal, com a exclusão dos valores relativos a diárias.

31. De forma similar, no que toca às despesas remanescentes - gastos com comunicação, material didático e viagens e aluguéis de computadores -, não exsurge percepção de que haja impedimentos a que fossem fornecidos pelo Iterra.

32. Isto posto, concluo por que devam ser providos os recursos interpostos, de forma a considerar as presentes contas regulares com ressalvas, de vez que os elementos recursais ora presentes mostram-se com vigor suficiente a espancar a pecha de irregularidade que lhe foi imputada.

33. Apenas para ilustrar, anoto informação do Jornal da Câmara de 6/junho/2008, pág. 5:

"As ações do Pronera incluem a escolarização de assentados rurais, a profissionalização em nível médio e técnico e também em nível superior (...). O Programa atendeu, entre 2003 e 2007, mais de 400 mil pessoas em assentamentos de reforma agrária em todo o País. No total, desde a criação do programa, 500 mil alunos foram alfabetizados e escolarizados. O Pronera conta com a parceria de 46 instituições de ensino".

34. Ainda, a título de comparação, transcrevo do jornal Folha de São Paulo – caderno Dinheiro, 8/maio/2008, pág. B11:

"Um aluno que estuda gratuitamente no Senai custa, por hora de aula efetivamente recebida, algo próximo de um estudante de universidade federal e mais do que o dos Cefets.

(...)

Se forem consideradas só 1,1 milhão de matrículas gratuitas e o valor arrecadado de contribuição das empresas, cada matrícula representou um gasto de R$ 1.315,00. (...)".

35. Por fim, registro que a Segunda Câmara, ao apreciar o TC-005.333/2006-0, que trata de convênio semelhante, firmados entre o Incra e o Iterra, adotou conclusão idêntica à que ora submeto a este colegiado. Em sede de recurso de reconsideração, deu provimento a Elisabeth Galvão e ao Iterra, tornando insubsistente as multas aplicadas, de vez não ver conduta com grau de reprovabilidade suficiente a manutenção das penas impostas - Acórdão nº 694/2008 – 2ª Câmara, de 25/3/2008.

36. Em sede de embargos de declaração, excluiu o débito de responsabilidade do Iterra – Acórdão nº 1.718/2008 – 2ª Câmara, de 17/6/2008. Acerca desta última deliberação, asseverou o relator:

"(...)

Reconheceu-se ainda a falta de reprovabilidade suficiente para a imposição de sanção na conduta da gestora responsável pela aprovação das contas, pois a falha adviria da própria elaboração do convênio - fato não a ela imputável. No mesmo sentido, afastou-se a pena de multa aplicada ao convenente.

(...)

Ou seja, embora o convênio previsse o valor de R$ 18,00 a título de diárias, somente teriam sido verificadas despesas com elas compatíveis no valor de R$ 4,75.

(...)

Mediante o Manual de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, as diárias máximas a serem pagas aos professores, alunos e monitores seria de R$ 15,00 (fl. 211, anexo 1, vol. 2). O manual referia-se ao exercícios de 1998 e, para o exercício de 1999, foi aprovado pelo Coordenador Nacional do Pronera que o valor da diária passaria a ser de R$ 18,00 (fls. 232/235, vol. 1).

Veja-se que foram módicos os valores fixados para as diárias e alimentação, de forma que não havia muito espaço para que a entidade convenente auferisse 'lucros ou superávits' na execução dos convênios ou, mais especificamente, na concessão dessas diárias e alimentação. Ademais, a fixação dos valores se deu em âmbito nacional, sendo que foram atendidos pelo Pronera 56.590 alunos em 1999 (fl. 15, anexo 1). Ou seja, verifica-se haver razoabilidade nos valores fixados para as diárias.

Por outra banda, entendia a Administração que a comprovação da realização dos cursos implicaria na concessão de diárias e fornecimento de alimentação aos alunos e professores. Ou seja, não necessitaria a entidade convenente comprovar em detalhes os custos dessas concessões. Trata-se de entendimento contrário às normas regedoras dos convênios, porém dotado de razoabilidade.

Isso porque, comprovando-se que objeto foi executado e considerando que para tanto foi necessária a concessão de diárias e fornecimento de alimentação, restaria muito reduzido o risco de que tenha a entidade desviado os recursos referentes às diárias e alimentação, em razão dos valores módicos destinados a essas diárias e alimentação. Veja-se que, em princípio, os riscos da existência de fraude com a adoção de tais procedimentos não seriam muito maiores caso fossem exigidas notas fiscais de terceiros, para justificar os valores das diárias, pois, infelizmente, a fraude mediante notas fiscais também acontece.

Não esquecendo tratar-se de outra situação jurídica, trata-se de caso similar à concessão de diárias a servidores públicos, quando não se exige a comprovação de despesas mediante notas fiscais. Trata-se de um controle mais finalístico e menos burocrático e portanto menos sujeito a fraudes. Parece ter sido esse o intuito dos gestores do Incra.

Não se está aqui a defender o não-cumprimento das normas, mas a indicar que se o próprio órgão repassador adotou uma conduta, de certa forma defensável, o que dizer do convenente ao aderir a tal conduta, agindo de acordo com as sucessivas orientações do concedente ao longo de dezenas de convênios em vários anos.

Em suma, a Administração, a qual detinha muito maiores condições de conhecer os normativos aplicáveis, orientou o convenente a tomar certa conduta, que aos olhos de terceiros não integrantes da própria Administração, era razoável e parecia ser legítima. Ou seja, não vislumbro como afastar a boa-fé do Iterra na execução da avença em tela.

Vejo aqui azo até mesmo para a aplicação da máxima venire contra factum proprium non post a qual reza que certa pessoa, no caso a Administração, não pode exercer um direito próprio em contrariedade à confiança depositada mediante comportamento anterior. Veja-se a respeito o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (...)

(...)

É verdade que a equipe de auditoria constatou, mediante a análise da contabilidade do Iterra, que somente teriam sido comprovados gastos equivalentes a uma diária de R$ 4,75, sendo que, desse valor, R$ 2,78 seriam destinados para suportar todas as refeições diárias de cada aluno.

Em que pesem as conclusões desse achado, deve ele ser confrontado com a realidade dos fatos. Ou seja, não é crível que tal valor seja suficiente para o fornecimento de todas as refeições diárias e os alojamentos para os instrutores/alunos. Há de se reconhecer portanto que foram utilizados de outros recursos para a concessão de alimentação e hospedagem além daqueles verificados na auditoria. Tal fato seria demonstrável caso houvesse demonstrativos contábeis em separado para essas despesas, o que sem dúvida seria desejável, mas não foi exigido pelo órgão repassador ou previsto no termo de convênio.

Nesses valores apontados não foram considerados por exemplo os custos com pessoal, os quais provavelmente ocorreram em atividades diretamente relacionadas à concessão de diárias (preparo dos alimentos, limpeza dos alojamentos e banheiros, lavanderia para as roupas de cama, segurança, zeladoria) e os custos de alimentos produzidos pelo próprio Iterra. Rememoro que o plano de trabalho previa que todas as despesas de concessão de diárias e fornecimento de alimentação seriam financiadas pelo concedente (fl. 62, v.p.).

Observo ainda que o termo de convênio estabelecia que cabia ao Iterra: ‘responsabilizar-se por todo o pessoal empregado na execução dos serviços, afastando de qualquer hipótese de vínculo empregatício com o Incra’; e ‘garantir os recursos humanos indispensáveis à execução do objeto’ (fl. 55, v.p.). Dessas expressões ‘responsabilizar-se’ e ‘garantir os recursos humanos’, não se vislumbra vedação à remuneração de funcionários do Iterra quando da execução do objeto. Até porque, no conceito de recursos humanos estão abrangidos os professores, os quais indubitavelmente seriam remunerados mediante os recursos repassados. Na IN-01/97 também não se encontra tal espécie de vedação.

Há portanto uma forte presunção de que os gastos apontados pelos embargantes na concessão de diárias são legítimos. Sempre seguindo as lições de Ugo Rocco para o qual a "presunção pode ser concebida como a indução da existência de um fato ignorado partindo-se de um fato conhecido, impondo a lei o raciocínio da conseqüência desse." (Ugo Rocco apud Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Tomada de Contas especial - 2a ed., p. 266).

Finalmente, observo que o Iterra, mediante documentos encaminhados junto com os embargos, providenciou a realização de licitação para que os serviços de diárias e alimentação passem a ser fornecidos por terceiros contratados, de forma a ser seguido rigorosamente o estabelecido nas normas regedoras dos convênios. Foi vencedora do certame a proposta que cotou o valor de R$ 30,00 para as

diárias/refeições mais econômicas, o que também está a indicar a razoabilidade dos valores defendidos pelo embargante. (fl. 108, anexo 7)”.

Isto posto, com vênias por dissentir das manifestações, concluo e VOTO por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2.008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1589/2008 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC- 004.486/2006-4 (com 4 volumes e 12 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração
3. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do Sul – INCRA/RS
4. Responsável/Recorrente: ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10 e Elisabeth Galvão – CPF 184.391.360-72
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Leonardo Kauer Zinn – OAB/RS 51156 e Lúcia Helena Villar Pinheiro – OAB/RS 52730
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos por Iterra – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária e por Elisabeth Galvão, objetivando rever o Acórdão nº 214/2007 – TCU/Plenário, retificado, por inexatidão material, pelo de nº 915/2007 – TCU/Plenário, que julgou irregulares as contas do primeiro, com imputação de débito e multa, ao tempo em que rejeitou a defesa da segunda, imputando-lhe multa de R$ 5.000,00, posteriormente reduzida para R$ 1.500,00, em embargos de declaração - Acórdão nº 1.257/2007 – TCU/Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei Orgânica do TCU, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10 e Elisabeth Galvão – CPF 184.391.360-72 para, no mérito, dar a eles provimento, tornando insubsistente o Acórdão nº 214/2007 – Plenário, de 28/2/2007, Ata nº 7/2007, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão nº 915/2007 – TCU /Plenário, de 23/5/2007, Ata nº 21/2007;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, 16, II e 18 da Lei nº 8.443/92 julgar regulares com ressalvas as contas do Iterra - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária – CNPJ 00.763.006/0001-10, dando-se quitação; e

9.3 dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam, aos recorrentes.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1589-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-004.987/2005-0 - c/ 1 volume e 3 anexos
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A
Interessada: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A
Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Guerra OAB/DF 5.327; Jussara Guerra (OAB/DF 5.731), Luiz Antônio Tavolaro (OAB/SP 35.377).

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE AGRAVO CONTRA DESPACHO CONCESSIVO DE MEDIDA CAUTELAR. PEDIDO DE VISTA E CÓPIA DOS AUTOS POR ADVOGADO DESTITUÍDO DE PODERES PARA RECEBER CITAÇÃO. NÃO SUPRIMENTO DA AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO DA PARTE ACERCA DA ADOÇÃO DA CAUTELAR. ACOLHIMENTO PARCIAL. EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. O pedido de vista e cópia dos autos formulado por advogado que não tem poderes especiais para receber citação não supre a ausência de comunicação da parte interessada acerca da adoção de medida cautelar.

2. Acolhem-se, com efeitos modificativos, os Embargos de Declaração, ante a demonstração de omissão na decisão embargada.

Cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pela DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A (fls. 1/7, anexo 3) contra o Acórdão nº 1.355/2007-Plenário (fl. 32, anexo 2).

2. Por meio do referido Acórdão, não foi conhecido, por ser intempestivo, o agravo regimental interposto pela DERSA contra o despacho que deferiu medida cautelar, dirigida ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, objetivando a suspensão do repasse de recursos federais para a realização de pagamentos nos Contratos nºs 2776/98, 2777/98, 2809/99, 2779/98, 2780/98 e 2781/98, relativos às obras do Trecho Oeste do Rodoanel Metropolitano de São Paulo.

3. Nos presentes Embargos de Declaração, a DERSA alega a existência de omissão, obscuridade e contradição na decisão embargada, requerendo a adoção de efeitos infringentes, para o fim de reconhecer-se a tempestividade do agravo regimental, procedendo-se, então, à análise do seu mérito.

4. Inicialmente, a embargante aponta violação ao art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, sob o argumento de que não foi notificada do despacho que concedeu a medida cautelar. Sustenta que o pedido de vista dos autos, formulado por seu advogado, não substitui a notificação, mormente porque a procuração não contemplou poderes especiais para receber citação inicial ou notificação do TCU.

5. Em seguida, a embargante alega que a decisão embargada foi omissa, uma vez que não teria enfrentado a questão da obrigatoriedade de notificação formal à DERSA, na condição de parte ou terceira prejudicada pela medida cautelar.

6. Sustenta, também, a existência de contradição na decisão embargada, caracterizada pelo fato de que o Tribunal reconheceu a DERSA como parte no processo, mas não reconheceu que ela deveria ter sido notificada, por ato formal, acerca da concessão da medida cautelar.

7. Por fim, alega haver obscuridade e contradição na decisão embargada, sob o fundamento de que o Tribunal deveria ter declarado extinto o presente processo, porquanto reconheceu a perda de objeto da medida cautelar, ante o deferimento, em outro processo, de medida cautelar de maior abrangência.

É o Relatório.

VOTO

Nos presentes Embargos de Declaração, a DERSA, parte interessada neste processo, invoca vícios de omissão, contradição e obscuridade na deliberação atacada, o que configura um dos pressupostos dessa espécie recursal.

2. Quanto à análise da tempestividade deste recurso, embora não haja, nos autos, documento que comprove a data da ciência da interessada do teor da decisão embargada, verifico que entre a data da prolação do acórdão (11/7/2007) e a data da oposição dos Embargos de Declaração (23/7/2007) não decorreu prazo superior ao previsto no art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92, razão pela qual tenho por satisfeito também esse requisito.

3. Assim, nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, deve o recurso em apreço ser conhecido.

4. Da leitura do voto condutor do Acórdão embargado, percebe-se claramente que a DERSA foi considerada como parte interessada neste processo. E ao comentar o § 3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, que dispõe que "*A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias,* (...)", deixei consignado que seu alcance abrangia a parte, entendida, nos termos do art. 144 do RI/TCU, como sendo o responsável ou o interessado.

5. Desse modo, embora não o tenha dito de forma expressa, ficou assente que a DERSA, na condição de interessada, deveria ter sido comunicada acerca da adoção da medida cautelar, que se deu em 19/10/2005, não havendo que se falar em omissão.

6. Considerando que o advogado da interessada havia pedido, em 3/11/2005, cópia integral dos autos, entendi que tal requerimento supriu a necessidade de comunicação à DERSA, uma vez que ficou caracterizada sua ciência plena do teor da medida cautelar.

7. No entanto, assiste razão à embargante, ao alegar que o pedido de vista e cópia dos autos, formulado pelo advogado da DERSA, não supriu a notificação, haja vista que a procuração não contemplou poderes especiais para receber citação inicial.

8. Segundo o art. 38 do Código de Processo Civil, a procuração geral para o foro não habilita o advogado para receber citação inicial. Da leitura da procuração acostada à fl. 162, vol. principal, verifica-se que a Dersa outorgou aos advogados "*os poderes gerais e especiais, para o fim de requerer vista e fazer carga, para exame ou retirada de peças xerocopiadas dos processos nº TC 004.987/2005-0 e TC 005.454/2001-4, que tramitam perante o Tribunal de Contas da União, ou outros de interesse da outorgante DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A*." Como se vê, embora tenha sido feita menção a poderes especiais, estes não foram especificados, não se podendo, pois, considerar que o poder de receber citação foi outorgado aos procuradores.

9. Tendo em vista a aplicação subsidiária e analógica do Código de Processo Civil aos processos que tramitam nesta Corte (Súmula nº 103/TCU), a comunicação sobre a adoção de medida cautelar pode ser equiparada à citação do réu (art. 213, CPC), uma vez que a parte é chamada pela primeira vez nos autos para se manifestar (art. 276, § 3º, RI/TCU). Não se trata de uma simples intimação, que poderia ser recebida por advogado, pois além de a parte ser comunicada da decisão proferida, ela é chamada para se defender.

10. Saliente-se que o entendimento do STJ, manifestado no REsp 747057/ES, é o de que "*a apresentação de procuração e a retirada dos autos efetuada por advogado destituído de poderes para receber citação não induzem à detecção do comparecimento espontâneo por parte do réu (artigo 214, § 1º do CPC), inocorrendo o efeito peculiar que a lei atribui, qual seja, o suprimento da falta do ato específico.*"

11. Assim, entendo que o advogado da DERSA, subscritor do pedido de cópias dos autos (fl. 161, vol. principal), não detinha poderes para receber a notificação do TCU acerca do despacho concessivo da cautelar.

12. Desse modo, como a DERSA não foi regularmente notificada da adoção da cautelar, não fluiu o prazo para interposição de recurso. Por tal razão, entendo devam ser conferidos efeitos modificativos aos Embargos, de forma a considerar tempestivo o agravo regimental interposto.

13. No que tange à adoção de medida cautelar de maior abrangência, no âmbito do TC nº 005.454/2001-4 (item 9.5 do Acórdão nº 1.019/2007-Plenário), ficou consignado, na decisão embargada, que isso acarretou a perda de objeto da medida cautelar adotada nestes autos.

14. Portanto, embora o agravo regimental possa ser conhecido, a análise do seu mérito está prejudicada.

15. A perda de objeto da medida cautelar, ao contrário do que alega a embargante, não é suficiente para ensejar o arquivamento do presente processo, haja vista que ainda não há decisão definitiva desta Corte sobre a adequação dos termos aditivos firmados em outubro de 2004 aos Contratos nºs 2776/98, 2777/98, 2809/99, 2779/98, 2780/98 e 2781/98. Assim, o presente processo ainda não cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, razão pela qual não poderá ser arquivado, devendo ser novamente apensado ao TC nº 005.454/2001-4, onde servirá de subsídio para a tomada de decisão definitiva por parte deste Tribunal.

16. Portanto, não há que se falar em obscuridade ou contradição no Acórdão embargado por não ter declarado extinto o presente processo.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1590/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC – 004.987/2005-0 - c/ 1 volume e 3 anexos.
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Interessada: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A.
4. Entidade: DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Luiz Antônio Guerra OAB/DF 5.327; Jussara Guerra (OAB/DF 5.731), Luiz Antônio Tavolaro (OAB/SP 35.377).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração opostos pela DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A (fls. 1/7, anexo 3) contra o Acórdão nº 1.355/2007-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, e, no mérito, acolhê-los parcialmente, para modificar o subitem 9.1 do Acórdão nº 1.355/2007-Plenário, de forma que passe a ter a seguinte redação:

"*9.1. conhecer do agravo regimental interposto pela empresa DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A., e, no mérito, considerá-lo prejudicado, tendo em vista a perda de objeto da medida cautelar adotada nestes autos;*"

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à embargante.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1590-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES BENJAMIN ZYMLER

Presidente Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC – 015.865/2007-2 (c/ 2 vols. e 7 anexos)
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap
Interessado: Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan
Advogados constituídos nos autos: Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152679); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228799); Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11730); Fernando Augusto Pinto (OAB/DF 13421); Melina Frantz Becker (OAB/DF 6.267-E); A. C. Alves Diniz (OAB/DF 12.674); Gustavo Freire de Arruda (OAB/DF 12.386); Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 6779-E); Eduardo Guimarães Francisco (OAB/DF 8010-E); Isabel Luíza Rafael Machado dos Santos (OAB/DF 5887-E), Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817) e Patrícia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459)

SUMÁRIO**: PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.**
1. Ainda que não exista direito subjetivo à celebração de termo aditivo, a determinação do Tribunal para que este seja feito com base em nova composição de preços deve ser precedida da oitiva do gestor e da contratada, em razão dos impactos futuros na execução do contrato.
2. A indicação em destacado na composição do BDI do imposto de renda pessoa jurídica e da contribuição social sobre o lucro líquido não acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que as empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de sua proposta.
3. A evolução da jurisprudência do Tribunal não deve impactar as relações jurídicas já constituídas, salvo se comprovada a existência de sobrepreço.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, contra os itens 9.1.4 e 9.1.6.2 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário, a seguir transcritos:

"9.1. levantar a medida cautelar determinada por meio do Acórdão 1.896/2007 - Plenário e determinar à Empresa Maranhense de Administração Portuária - Emap, no que tange à execução do Contrato 033/2007 - Emap, celebrado em decorrência da Concorrência 077/2005-CCL que somente autorize a retomada da execução dos serviços de dragagem e aterro hidráulico após o atendimento integral das seguintes determinações/providências, a serem concluídas em um prazo máximo de 90 (noventa)dias, contados da ciência deste acórdão:

(...);

9.1.4. repactuação com o Consórcio Camargo Corrêa/Serveng-Civilsan do BDI praticado no respectivo contrato, reduzindo o seu percentual de 35% para 31,12% em função da exclusão das rubricas relativas a Manutenção e Operação do Canteiro, IRPJ e CSLL, após o quê deverão ser efetuadas as correções no valor do contrato e as devidas compensações quanto aos valores já pagos;

(...);

9.1.6. caso haja necessidade de celebração de aditivos contratuais em decorrência de alterações nos quantitativos dos itens de serviços originalmente pactuados, fica desde logo autorizada sua celebração desde que observadas as seguintes condicionantes:

(...)

9.1.6.2. que seja negociado, junto à contratada, para fins de eventual aditivo contratual, a adoção, dos preços de mercado levantados pela Secob para os serviços de dragagem, tendo em vista que os preços contratados para esses serviços se encontram acima dos preços de mercado apurados em exame deste Tribunal;"

O referido acórdão combatido foi proferido no âmbito de levantamento de auditoria (Fiscobras/2007) realizada com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional acerca do andamento das obras de dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101 do Porto do Itaqui/MA, objeto do Programa de Trabalho 26.784.0237.1K56.0021 – Concorrência 77/2005-CCL.

Registra-se que por meio do Acórdão n.º 1.896/2007 – Plenário, exarado em 12/09/2007, este Tribunal havia determinado cauterlarmente à Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap, que se abstivesse de dar andamento aos atos concernentes à Concorrência nº 77/2005, tendo em vista as irregularidades que permeavam o certame.

No entanto, em data anterior à prolação dessa medida cautelar, a licitação já se encontrava concluída, tendo como vencedor o Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, contratado em 27/07/2007. Nesse mesmo dia, por meio da Ordem de Serviço 065/2007 – CPL, o Consórcio foi autorizado a iniciar os serviços de dragagem e construção do aterro hidráulico. Assim, diante da fase atual do empreendimento este Tribunal determinou, por meio do Acórdão 2.640/2007 – Plenário, a adoção de medidas corretivas, dentre elas aquelas antes mencionadas ora objeto de impugnação.

A Serur manifestou-se pelo conhecimento do recurso.

Quanto ao mérito, a unidade técnica assim se manifestou:

"**Argumentos do Consórcio Camargo Corrêa/ Serveng Civilsan (fls. 1/25, Anexo 7)**

7. No tocante à repactuação do BDI, constante do item 9.1.4, o recorrente assevera que, embora o Relator tenha deixado assente em seu voto que à época do procedimento licitatório (final de 2005) não havia entendimento consolidado acerca da exclusão da composição do BDI, das parcelas atinentes ao IRPJ e CSLL, ainda, assim, determinou a aplicação do recente entendimento que somente se firmou como jurisprudência uniforme no final de 2007, por ocasião da determinação ao Ministério do Planejamento e demais órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal.

8. Desse modo, ao sentir do recorrente, a determinação carece de embasamento jurídico, seja em razão de que a retirada do IRPJ e da CSLL, por si só, já se apresente indevida, independentemente do momento em que é determinada, seja porque configura aplicação retroativa de novo entendimento, o que vedado pela lei.

9. De acordo com o recorrente, os fundamentos para justificar a retirada do IRPJ e da CSLL, da planilha de BDI, parece assentar-se nas discussões havidas no âmbito do relatório do Acórdão n.º 325/2007 que sustenta acerca da impossibilidade de haver a transferência da carga tributária do contribuinte obrigado por lei ao seu pagamento (contribuinte de direito), para o contribuinte de fato (pessoa não obrigada por lei ao pagamento). O outro argumento constante do Acórdão relaciona-se ao fato de não existir uma previsibilidade de o lucro se realizar, uma vez que pode ocorrer que a empresa tenha prejuízo no exercício financeiro, não tendo, assim, IRPJ e CSLL a pagar.

10. Quanto a estes argumentos, o Consórcio alega que inexiste dispositivo legal que vede a previsão de tais rubricas no orçamento de uma obra, não havendo, também, na legislação brasileira, regras para a elaboração de orçamentos, os quais foram desenvolvidos ao longo do tempo pelos órgãos da Administração Pública e pelas empresas especializadas. Nesse contexto, inúmeros são os editais que prevêem o IRPJ e a CSLL na composição do BDI.

11. Acrescenta que, a prevalecer o entendimento firmado, os contratos perderão, em certa medida, a transparência, pois que há a necessidade de se prever todos os custos efetivamente suportados pelas empresas, assim, certamente as empresas licitantes passarão a embuti-los no lucro proposto, aumentando, desse modo, seu percentual.

12. Ainda, no tocante à possibilidade de a empresa vir a ter prejuízo no exercício financeiro e não ter IRPJ e CSLL a pagar, o recorrente entende que este raciocínio não se mostra razoável, tendo em vista que não se orça uma obra com a expectativa de prejuízo. Ademais, acrescenta que a estimativa dos custos de uma obra, e o conseqüente estabelecimento do preço de venda, envolve um exercício de previsão, havendo, assim, uma margem de incerteza no orçamento.

13. Alega, também, que a pretensão de que seja repactuado o BDI, viola o único direito subjetivo que o particular possui ao contratar com o Poder Público, qual seja, a manutenção das condições efetivas da proposta. Desse modo, esta equação deve ser mantida durante toda a execução do contrato, porquanto expressa a correspondência entre os serviços a serem prestados e a retribuição financeira avençada, de modo a proteger o particular de eventuais alterações. Nesse sentido, entende que deve haver a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos termos dispostos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal

14. Desta feita, de acordo com o inciso supra, o momento da definição do equilíbrio econômico-financeiro se dá com a apresentação da proposta, sendo que, à partir desse instante, não se pode mais alterar unilateralmente as condições de remuneração do particular. Assim sendo, uma eventual redução do BDI pactuado, afrontaria não só o equilíbrio inicialmente estabelecido, como também, a segurança jurídica, consubstanciada na quebra do contrato.

15. Nesta esteira, o recorrente aduz ser equivocada a aplicação retroativa do Acórdão n.º 950/2007 – Plenário, que firmou entendimento de que não devem constar dos orçamentos as parcelas relativas ao IRPJ e CSLL, pois que a concorrência em tela ocorreu no final do ano de 2005, época em que não havia entendimento consolidado sobre a matéria. Nesse diapasão, colaciona o teor do inciso XIII, da Lei n.º 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação da norma administrativa.

16. Afirma que seguiu estritamente o Edital de Licitação da Concorrência n.º 77/2005, que previa expressamente o pagamento do IRPJ e da CSLL como item do BDI, ressaltando, assim, que se não tivesse apresentado a proposta de acordo com as condições editalícias, certamente seria desclassificado. Assim, a nova interpretação deste Tribunal, do ponto de vista legal, somente pode ser aplicada para as futuras licitações, consoante determina a Lei n.º 9.784/1999.

17. Quanto à determinação constante do item 9.1.6.2, do Acórdão em comento (2.640/2007 –P), que trata dos serviços de dragagem, entende o recorrente ter havido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, vez que não foi instado a se manifestar acerca dos supostos preços acima do valor de mercado, definido unilateralmente pela SECOB, à partir de parâmetros ainda não debatidos no processo. Assim, tem-se que o item 9.1.6.2, do Acórdão em discussão é nulo.

18. Nesta mesma linha, de acordo com o recorrente, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inequívoca incidência das garantias constitucionais no procedimento administrativo dos Tribunais de Contas, como ex. cita o Mandado de Segurança n.º 23550/DF, onde o Relator Marco Aurélio deixou assente tal entendimento. Ademais, segundo o Consórcio, o próprio Tribunal reconhece tal direito, sendo a jurisprudência pacífica nesse sentido, conforme se denota dos Acórdãos nºs. 420/2003-P, 415/2003-1ªC, 882/2003-P, 596/2003-P, dentre outros.

19. Assim, com estas considerações, o recorrente pugna pela nulidade do item 9.1.6.2, do Acórdão n.º 2640/2007 – Plenário, bem como requer que sejam mantidas as condições efetivas da proposta no tocante ao BDI e, caso não acolhida suas alegações, que seja determinado o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo em vista a retirada do IRPJ e da CSLL.

Análise

20. Quanto às alegações carreadas pelo recorrente no tocante ao BDI, torna-se oportuno esclarecer que, embora não haja nenhuma normatização que defina qual a fórmula padrão para o cálculo do BDI, é necessário que o mesmo seja realizado com embasamento técnico e que, na sua composição não sejam incluídas despesas que, por sua natureza, não possam ser classificadas como indiretas. Dentre elas, podemos citar a Administração Local, o IRPJ, a CSLL, a Mobilização/Desmobilização e a Administração de Canteiros.

21. Nesse sentido, foram as conclusões do estudo realizado no âmbito deste Tribunal, por especialistas em orçamentos de obras, onde foram traçados os parâmetros a serem adotados para o cálculo do BDI. O referido estudo foi publicado na Revista TCU n.º 88, intitulado 'Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)'.

22. Destaca-se, ainda, que, de acordo com a legislação tributária, o IRPJ e a CSLL incidem sobre o lucro líquido e não sobre o faturamento da empresa, nesse condão, não é plausível que a Administração Pública arque com uma despesa que pode nem vir a se realizar, uma vez que, se a contratada não tiver lucro com os seus vários outros empreendimentos, por conseguinte não há que se falar em imposto de renda ou contribuição social.

23. Desse modo, no estudo adotado como paradigma, André Mendes e Patrícia Bastos ressaltam esse aspecto, conforme abaixo:

'Mostra-se bastante lógica essa não inclusão do pagamento do imposto de renda no BDI, já que por não ser um imposto que incide especificamente sobre o faturamento, não pode ser classificado como despesa indireta decorrente da execução de determinado serviço.

(...);

Ademais, pode até ser que ao final do exercício o desempenho financeiro negativo de outras obras da contratada suplante o lucro obtido com a obra da contratante, e aquela, de acordo com a atual

legislação fiscal, não recolha imposto de renda. Assim, teria sido ressarcido à contratada o valor de uma despesa que, na verdade, não se efetivara.

(...);

Como a legislação que instituiu a CSLL determina que a incidência seja sobre o lucro líquido do exercício, excluída a provisão para o imposto de renda, não se pode, contabilmente, definir este gasto como sendo despesa indireta resultante da execução de alguma obra.

Dessa forma, assim como o IRPJ, não é adequado incluir a CSLL no BDI do orçamento da construção civil, já que ele não está atrelado ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo.'

24. Assim, com este entendimento, vem o Tribunal, reiteradamente, pronunciando-se no sentido da impossibilidade de se incluir as parcelas relativas ao IRPJ e da CSLL na planilha de composição do BDI. Entre as decisões exaradas, podemos elencar os Acórdãos nºs. 1.542/2003, 1.473/2005 e 1.521/2005, todos do Plenário. Nesse diapasão, descabe o argumento de tratar-se de um entendimento novo, porquanto a questão, em diversas oportunidades, já foi enfrentada por esta Corte de Contas.

25. Ainda, nesta linha, registra-se que, inobstante a determinação deste Tribunal, por meio do Acórdão 950/2007 – Plenário, para que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instruísse os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal a se absterem de incluir, nas planilhas de orçamentos básicos das licitações, as parcelas relativas ao IRPJ e a CSLL, este procedimento somente veio a confirmar o entendimento já consolidado, quando das análises dos casos concretos, não tornando, de nenhuma forma, legais os atos pretéritos.

26. O recorrente socorre-se da alegação de que, em prevalecendo o entendimento defendido por este Tribunal, os contratos perderão a transparência, uma vez que as empresas poderão alocar as parcelas de IRPJ e CSLL no lucro proposto. Quanto a este argumento, oportuno aduzir que, sendo o certame licitatório realizado dentre dos limites legais, com efetiva participação entre os interessados – o que não ocorreu na licitação em comento, pois que restou evidenciada a restrição ao caráter competitivo –, por certo, o mercado estabelecerá o valor adequado para a contratação.

27. Com estas considerações, pode-se concluir que não prospera o argumento de que a repactuação do BDI, viola o único direito subjetivo do particular quando contrata com a Administração Pública, pois que são ilegítimas a inclusão das parcelas de IRPJ e CSLL na composição da planilha de BDI, não havendo que se falar, assim, em quebra de equilíbrio econômico-financeiro e nem na aplicação retroativa de entendimento novo, conforme demonstrado.

28. Quanto ao argumento de que a determinação constante do item 9.1.6.2, consistente na renegociação, para fins de aditivo contratual, dos preços para os serviços de dragagem, tendo em vista que se encontram acima dos preços de mercado, não vislumbramos prejuízos ao recorrente, uma vez que restou consignado no voto condutor do Acórdão em questão, a possibilidade de o Consórcio não anuir com a repactuação, no que deverá, por óbvio, arcar com as conseqüências de sua decisão, *verbis*:

'49. Entretanto, caso os estudos de sondagens geológicas venham a revelar alterações substanciais nos quantitativos do contrato, especialmente onerando o custo da obra nos itens que apresentara individualmente sobrepreço apontado pela Secob e, caso não haja anuência futura do consórcio vencedor em promover as repactuações considerando como limites os preços de mercado, não haverá outra alternativa senão aquela que corresponda ao caminho da declaração de nulidade do contrato, com todas as conseqüências indesejáveis dela decorrentes. Portanto, evidencia-se aqui o risco a que a administração contratante, a Emap, assumiu com a gestão ineficiente e temerária do planejamento e da licitação das obras de dragagem portuária.'

29. Ademais, é de se ressaltar que o recorrente poderia, nesta oportunidade, ter trazido elementos tendentes a demonstrar, de forma consistente, os motivos pelos quais discorda dos preços adotados como parâmetro pela Secretaria de Obras e Patrimônio da União – SECOB, no entanto, funda seu descontentamento em meras alegações desprovidas de provas.

30. Ainda, não se pode perder de vista que a continuidade do certame licitatório, bem como da contratação se deram num contexto de prevalência do interesse público, vez que as irregularidades apontadas se mostravam suficientes para o desfazimento da avença, consoante manifestação do Relator, nestes termos:

'48. Finalmente, a exemplo do que ocorreu nos TCs 014.936/2007-1 e 014.937/2007-9, que abordaram irregularidades presentes também em outras parcelas das obras de recuperação, reforma e

ampliação do Porto do Itaqui, necessário ressaltar que o exame e encaminhamento ora empreendido levou em consideração fatores extra-legais, atinentes ao interesse público que guarda a execução de tais obras, considerando a fase atual do empreendimento, já contratado e parcialmente executado, não se cogitando, portanto, a adoção de medidas mais rigorosas, como a imediata anulação da licitação e contrato celebrado. A medida talvez fosse levada a efeito se acaso se estivesse ainda no momento da licitação, onde não se haveria incorrido em despesas como as de mobilização/desmobilização/canteiro, inseridas na planilha contratual ao montante de R$ 9,496 milhões (18,56% do montante do contrato).'

31. Registra-se, ainda, que a Emap, protocolou junto a este Tribunal em 11/03/2008, os documentos de folhas 39/84 (Anexo 7), todavia, somente carreia informações acerca das tratativas junto ao Consórcio no sentido de cumprir as determinações do Acórdão nº 2.640/2007 – Plenário, não se insurgindo contra suas determinações. Desse modo, as questões trazidas devem ser objeto de análise no âmbito do processo apartado (TC 007.296/2008-0), criado com o fim acompanhar a implementação das determinações do Acórdão em exame (fl. 85, Anexo 7).

32. Sendo esse o contexto, diante das diversas irregularidades que permearam a contratação, bem como pela fragilidade dos argumentos carreados pelo Consórcio, somos por que sejam mantidos os exatos termos do Acórdão combatido.

CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

- seja conhecido o presente pedido de reexame interposto pelo Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, com fundamento no art. 48, da Lei n.º 8.443/92 c/c os arts. 285, caput e art. 286, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- informar ao recorrente acerca da deliberação que vier a ser proferida, encaminhando-lhe cópia integral da decisão."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, contra os itens 9.1.4 e 9.1.6.2 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário, o qual foi proferido no âmbito de levantamento de auditoria (Fiscobras/2007) realizada nas obras de dragagem do Porto de Itaqui/MA.

No que diz respeito à admissibilidade recursal, manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes no sentido de que o recurso deve ser conhecido.

Quanto ao mérito, cabem algumas considerações.

A primeira determinação questionada diz respeito à redução do porcentual de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI de 35% para 31,12% em função da exclusão das rubricas relativas a Manutenção e Operação do Canteiro (0,1%), IRPJ e CSLL, inclusive com a devolução dos valores pagos a maior. Questiona a recorrente a exclusão das rubricas referentes ao IRPJ e à CSLL.

A jurisprudência desta Corte está se consolidando no sentido de que as composições dos BDIs não devem abarcar tributos como imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido. Mediante o Acórdão 950/2007 – Plenário, foi determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que instruísse os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais da Administração Federal a se absterem de incluir, nas planilhas de orçamentos básicos das licitações, as parcelas relativas ao IRPJ e a CSLL, não podendo ser aceitas também propostas de preços contendo custos relativos aos tributos citados, seja na composição do BDI, seja como item específico da planilha ou orçamento.

Assim, na ausência de previsão legal para a composição dos BDIs esta Corte busca padronizar os procedimentos de forma a garantir maior transparência na execução dos gastos públicos.

De se ver contudo que a exclusão do IRPJ ou CSSL na composição do BDI não significa que os preços para as obras licitados serão menores. Trata-se apenas de uma regra orçamentária sem repercussões econômicas. Isso porque, as licitantes, ao elaborarem suas propostas, sabem da incidência desses tributos e os considerarão quando do cálculo dos custos e rentabilidade do empreendimento. Quando se exclui tais tributos do BDI, o lucro constante dessa composição será um lucro bruto, ou seja, antes da dedução dos impostos. Quando se permite a cotação dos tributos de forma autônoma no BDI, o lucro indicado será um lucro líquido, ou seja, após a dedução dos impostos.

Em suma, como não poderia deixar de ser, as regras para apresentação das propostas dos licitantes não influenciam na equação econômico-financeira das empresas, as quais elaboram suas propostas tendo

em contas os custos efetivos e o retorno desejado do investimento. Exemplifico. De acordo com a lógica econômica, é de se esperar que, caso a empresa entenda adequado que na composição do BDI conste uma taxa de 8% para o lucro e outra de 2% para o IRPJ e CSSL, e, em havendo a proibição de constar em destacado tais tributos, a taxa de lucro indicada (agora lucro bruto) passe a ser de 10%. A metodologia de apresentação não alteraria a equação econômico-financeiro e não traria, sob esse aspecto, vantagens para a Administração.

São relevantes a respeito as lições de Jorge Ulisses Jacoby ao comentar o posicionamento do TCU antes mencionado (**in** Planilha de custos: IRPJ e CSLL. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Fórum de Contratação e Gestão Pública. volume 67 ano 6 jul. 2007. pgs. 128 a 129):

"no momento de o particular formular a sua proposta, ele necessita considerar todos os custos (diretos e indiretos) que terá com a prestação do serviço, a fim de poder estimar o quanto receberá concretamente de lucro – fim de toda atividade constituída como empresarial.

Ora, assim sendo, não podemos esperar que um empresário que deseje sobreviver por muito tempo desconsidere em seu preço de venda a despesa que terá de desembolsar com IRPJ e CSSL (...)

Pode-se afirmar que agora tais tributos devem ser computados dentro do porcentual previsto para o lucro, já que este não tem um teto limite estipulado em lei (...)

Na atualidade preocupam os efeitos intertemporais da decisão, posto que **não pode afetar o equilíbrio da proposta o fato de tais impostos estarem discriminados com item próprio ao invés de inseridos na parcela de lucro. É necessário readequar planilhas, mas inviável reduzir preços**." (grifei)

São pertinentes ainda as considerações constantes do voto condutor do Acórdão 2586/2007-1ª Câmara:

"8. Por fim, entendo que a questão relativa à inclusão indevida do Imposto de Renda Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido na PCFP mereça algumas considerações adicionais. (...)

9. A esse respeito, impende esclarecer que a diferenciação doutrinária de tributos em diretos e indiretos significa que naqueles há a reunião, em uma só pessoa, das condições de contribuinte de direito e de fato, enquanto nestes, os valores exigidos pelo fisco são recolhidos pelo contribuinte de direito, mas suportados pelo contribuinte de fato, acarretando o fenômeno da repercussão econômica.

10. Essa conceituação é especialmente importante nas ações de repetição de indébito ou de compensação de tributos devidos ao fisco, nas quais a prova da repercussão econômica e/ou jurídica é importante para fins de restituição de valores indevidamente pagos. **Todavia, dela não se depreende que um tributo, por ser direto, não possa ser repassado, economicamente, na composição dos custos da empresa, aos produtos e serviços finais por ela produzidos ou prestados.** Em verdade, diversos tributaristas pátrios até mesmo defendem ser impraticável essa diferenciação dos tributos em diretos e indiretos.

11. Não obstante, são elucidativas as lições de Sacha Calmon Navarro Coelho acerca da necessidade de compreender que mesmo os tributos diretos comportam a aludida repercussão econômica, embora isso não signifique que tenha havido também a repercussão jurídica, sendo oportuna a transcrição infra, in verbis:

'É que a teoria da translação do ônus fiscal, bem estudada em seu aspecto econômico na Ciência das Finanças, é extremamente complexa. **Os financistas são unânimes na assertiva de que todos os tributos incidentes sobre as organizações econômicas, inclusive o imposto de renda e os patrimoniais, são trasladáveis mediante o mecanismos dos preços e dos contratos**. De igual modo, muita vez, as condições de mercado, estruturais ou conjunturais, forçam os agentes econômicos ao fenômeno da absorção dos custos fiscais.'

(...)

O erro está em afirmar que alguns tributos comportam, e outros não, a possibilidade de transferência. Todos comportam!'

12. Além disso, cumpre ter-se em conta que a jurisprudência do TCU mencionada pela unidade técnica, em especial o Acórdão n. 1.595/2006 - Plenário, que trata mais expressamente sobre o assunto, **apenas obsta a inclusão desses tributos na composição das Bonificações e Despesas Indiretas - BDI e não a sua inserção na composição dos custos das empresas privadas, tal como ocorreu no caso em análise.**

13. Com efeito, se assim o fizesse, o TCU estaria se imiscuindo na formação de preços

privados e impedindo as empresas de embutir nos seus custos tributos ditos diretos, o que, além de não encontrar respaldo legal, creio não tenha sido a intenção desta Corte.

14. Veja-se que mesmo quando não incluídos destacadamente no BDI, este TCU não pode obstar a inserção de percentual destinado à satisfação do IRPJ e da CSSL no bojo do lucro da empresa, eis que este é livremente arbitrado por ela segundo as condições de mercado e suas próprias aspirações.

15. Nesse sentido, diferentemente do que sustenta a unidade técnica, reputo correta a inclusão no Anexo IV da Concorrência CP-TRT 6ª Região n. 02/2005 de item específico prevendo a possibilidade de inserção do IRPJ e da CSSL no item relativo aos Tributos (não compondo o BDI), haja vista que, naturalmente, **não se pode obstar a inserção desses tributos na formação dos preços privados, pois o Poder Público não pode impor prejuízos econômicos às empresas ou obter um lucro indevido não extensível ao mercado em geral.**

16. **Dessa forma, tenho por desnecessária as determinações sugeridas ao TRT/PE para que exclua o IRPJ e a CSSL de seus orçamentos e promova ajustes no contrato celebrado com a Soservi, bem assim aquela relativa ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que retifique as Planilhas de Custos e Formação de Preços, constantes dos anexos da IN/Mare n. 18/1997, de forma a eliminar destas o IRPJ e a CSSL.”** (grifei)

Ante essas considerações, não parece ser adequado considerar que houve prejuízos ao erário pelo fato de constar em destacado o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido na composição do BDI.

De se ver ainda que se está a impugnar contratação cuja proposta foi elaborada de acordo com o edital licitatório, o qual previa expressamente a possibilidade de constar em destacado do BDI o imposto de renda e, de forma genérica, outros tributos (fl. 104, anexo 1). Fixou-se assim, de acordo com as regras do certame, a equação econômico-financeira do proponente. Desta feita, alterar de forma unilateral e impositiva os termos de tal proposta, sem estar evidenciado que se está a tratar de contratação antieconômica, poderia atentar com o princípio da segurança jurídica.

Veja-se a respeito as lições de Marçal Justen Filho (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos Adminstrativos – 8ª ed., p. 554):

“A equação econômico-financeira se delineia a partir da elaboração do ato convocatório. Porém a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira. **A partir de então, essa equação está protegida é assegurada pelo direito**.” (grifei)

Ainda dispõe o renomado mestre em sua obra à fl. 65:

“A liberdade de escolha da Administração se efetiva em um momento preparatório e inicial da licitação. ... Além da lei, o instrumento convocatório da licitação determina as condições a serem observadas pelos envolvidos na licitação. A vinculação ao instrumento convocatório complementa a vinculação à lei. ... **Editado o ato convocatório, o administrado e o interessado submetem-se a um modelo norteador de sua conduta**.” (grifei)

É certo que diante de ilegalidades deve prevalecer o interesse público, mesmo que isso signifique alterações em contratos já pactuados. Entretanto, se está aqui a tratar de um entendimento jurisprudencial, que busca normatizar a composição dos BDIs em função da própria ausência de normas a respeito. Não se trata pois de infração à norma legal de forma a ensejar alterações de contratos já firmados. Até porque, não há evidências de prejuízos em função das discrepâncias entre as metodologias em questão.

Ressalte-se ainda que, como consta do voto condutor do acórdão impugnado, o entendimento jurisprudencial ganhou força no exercícios de 2006, embora houvesse acórdãos isolados em exercícios anteriores. Assim, como a licitação ocorreu em 2005, não havia entendimento amplo e consolidado de forma a ser exigida conduta dos gestores no sentido de que o edital coibisse a cobrança dos tributos em tela de forma destacada na composição do BDI.

Consta também do voto condutor do acórdão impugnado que:

“18. **Vê-se, portanto, conforme demonstrado pela Secob, que embora os preços do contrato, considerado no seu todo, se alinhem aos parâmetros de comparação utilizados pela unidade técnica especializada, com sobrepreço de apenas 0,4% se considerado o BDI original (pode-se dizer, sobrepreço inexistente) e com preço 6,2% abaixo da cotação realizada, se adotado o BDI proposto** de 26,08% (vide item 146 do parecer da Secob), há, para cada item do contrato, sobrepreço ou subpreço

significativos, conforme indicado na tabela retro.” (grifei)

Ou seja, embora não estejam afastadas a existência de indícios de irregularidades na obra, ainda a serem apuradas por esta Corte, o fato é que não se verificou na contratação como um todo evidências de sobrepreço. Assim, reduzir de forma unilateral o valor contratado poderia causar vantagem indevida para a Administração, o que não vai ao encontro do interesse público.

Veja-se a respeito as seguintes colocações constantes do Relatório referente ao Acórdão 988/2007 e acatadas pelo Plenário desta Corte:

“Citando Agustín Gordillo, Marçal Justen Filho (**in** Comentários à Lei de Licitações. 8a ed., Dialética: São Paulo - 2000, p. 504) afirma: ‘**há um regime de direito público que busca satisfazer o interesse público concreto a que o contrato deve servir, sem sacrificar os princípios superiores de justiça e equidade a que todo o Estado deve propender**.’

Ao tratar do conceito de interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo. 14ª ed., Malheiros: São Paulo - 2001, p. 82) assim se manifesta: ‘são discerníveis o interesse público e o interesse meramente das pessoas estatais (ora coincidentes, ora antagônicos) os autores italianos fazem acepção (...), entre interesse público propriamente dito, também denominado interesse primário, e interesse secundário. ***Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo****, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada (...)’.*

Ou seja, salvo melhor juízo, **o interesse público preconiza que os contratos administrativos sejam celebrados refletindo os valores praticados no mercado, sem que haja desequilíbrios em desfavor de qualquer parte, seja contratante ou contratada**.” (grifei)

Por outra banda, rememore-se que o lucro constante da composição do BDI da empresa contratada é de 8% (fl. 200, anexo 4) e caso a ele se incorpore o imposto de renda pessoa jurídica (2,72%) e a contribuição social sobre o lucro líquido (0,72%), o lucro se situaria em 11,44%, valor compatível com a literatura especializada (**v.g.** Maçahico Tisaka - **in** Orçamento na Construção Civil, editora PINI, 2006, p. 57- segundo o qual o lucro pode variar entre 5 e 15%).

Ante essa considerações, entendo que merecem prosperar os argumentos recursais de forma que somente a parcela de BDI não impugnada - Manutenção e Operação do Canteiro (0,1%) – deve continuar a ser objeto de expurgo do BDI.

Ressalto, outrossim, que esse entendimento aplica-se ao caso concreto, no qual a proposta foi elaborada em conformidade com o edital e não há indicação de que o BDI, embora elevado, tenha gerado sobrepreço global. Portanto, impor unilateralmente a alteração do BDI poderia alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ademais, a jurisprudência do TCU veio a se firmar em data posterior aos procedimentos licitatórios. Aplicá-la em situação constituída em momento anterior, sem que tenha sido apurado sobrepreço, poderia levar a questionamentos acercar da violação do princípio da segurança jurídica.

Finalizando esse tópico, gostaria de ressaltar que a Secob inicialmente estimou como correto o BDI de 26,08%, contra os 35% cotados pelo consórcio contratado. Já o Ministro-Substituto Augusto Sherman considerou lícito o BDI de 31,12%. Essas estimativas tiveram como ponto de partida a composição do BDI apresentada pelo consórcio vencedor. A partir daí, foram efetuados ajustes em virtude da exclusão de tributos. A Secob excluiu, além do IRPJ e da CSLL, as contribuições sociais PIS e Cofins, em razão do incentivo fiscal previsto na Lei n.º 11.488/2007. Já o relator limitou-se à exclusão do IRPJ e CSLL.

Assiste razão ao relator, já que a concessão do incentivo fiscal não é automática e depende de o interessado – no caso, a Emap – solicitar seu enquadramento no programa Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-estrutura (Reidi). Também devem as contratadas se coabilitarem. A habilitação das empresas envolvidas é de competência da Receita Federal do Brasil.

Pelo que consta, o projeto de ampliação do porto de Itaqui, bem assim as obras de dragagem de que cuida este processo, não é beneficiário do Reidi, até o presente momento, segundo revela consulta ao *link* http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/RegimeReidi/RelacaodasPJIN758.htm. Eventual mudança dessa situação deverá, no futuro, impor o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, de forma a reduzir o BDI no percentual equivalente aos tributos não-pagos.

II

O segundo tópico do recurso refere-se à determinação ao órgão para que, em caso de realização de aditivo contratual, **negocie** com a contratada a adoção dos preços de mercado levantados pela Secob para os serviços de dragagem, tendo em vista que os preços contratados para esses serviços se encontram acima dos preços verificados por aquela unidade técnica.

Alega o recorrente que foi violado o princípio do contraditório pelo fato de não ter sido dada a ele oportunidade de manifestação prévia acerca do tema.

A despeito de não haver direito subjetivo do contratado à aditamentos contratuais em função da variação dos quantitativos necessários à execução dos serviços, entendo assistir razão ao recorrente, pelas razões que passo a expor.

O parecer da Secob que deu lastro à determinação foi elaborado paralelamente à oitiva dos interessados sobre os pontos que ensejaram a concessão de medida cautelar. Dentre os interessados, estão o consórcio vencedor da licitação e a própria Emap. Aos interessados não foi dada a oportunidade de avaliar o método de cálculo que levou o Tribunal a concluir pela existência de jogo de planilha.

O Tribunal entendeu que não haveria sobrepreço global, mas apenas a prática de sobrepreço em alguns itens e subpreço em outro. Nessa situação, a proposta vencedora seria mais vantajosa que os preços praticados no mercado, daí porque não foi feita proposta de anulação da licitação, hipótese na qual seria necessária a oitiva dos interessados, sob pena de nulidade da decisão. Por conseguinte, o Tribunal permitiu a continuidade da obra, mas fixou condições para a celebração de termo aditivo. Ocorrendo esta hipótese, deveria m a Administração e o contratado adequar os preços pactuados para aqueles de mercado, segundo apontado pela Secob e pelo Tribunal.

Neste ponto, devo mencionar que, promovida a alteração do BDI de 35% para 34,9%, pelas razões já expostas, a proposta vencedora embutiria um sobrepreço de 0,3% (R$ 41.107 mil contra R$ 40.977 mil), considerados os itens 1.3 (dragagem de sedimentos não consolidados SPT<10 no canal de acesso ao porto de Itaqui com 200 m de largura, frontalmente aos berços 100, 101, 102 e 103), 1.4 (dragagem de material constituído de argila siltosa SPT>60 no canal de acesso ao porto de Itaqui com 200 m de largura, frontalmente aos berços 100, 101, 102 e 103), 1.5 (dragagem de material constituído de argila mole a muito mole na retroárea dos berços 100 e 101) e 1.6 (aterro hidráulico da retroárea). Apenas para o item 1.6 a Secob aplicou o BDI de 26,08%, por ela apurado. Nos itens 1.3 a 1.5, o BDI, já embutido no preço, é desconhecido. Se aplicado a esse item o BDI de 34,9% (BDI do contrato, excluída a rubrica relativa à operação do canteiro), o preço contratado seria 2% inferior ao preço apurado pela Secob (corrigido o BDI do item 1.6) como sendo o de mercado (R$ 41.992 mil).

A tabela seguinte demonstra os custos constantes do contrato e apurados pela Secob, mas ajustados ao BDI praticado no contrato:

R$ 1,00

Item	Preço do contrato ajustado (A)	Preço da Secob (B)	Preço da Secob ajustado[1] (C)	Sobrepreço (A/B)	Sobrepreço (A/C)
1.3 - dragagem de sedimentos não consolidados SPT<10 no canal de acesso ao porto de Itaqui frontalmente aos berços 100, 101, 102 e 103 e transporte do material.	555.188,44	401.627,70	401.627,70	38,23	38,23
1.4 - dragagem de material constituído de argila siltosa SPT>60 no canal de acesso ao porto de Itaqui frontalmente aos berços 100, 101, 102 e 103 e transporte do material.	18.209.251,67	16.836.007,77	16.836.007,77	8,16	8,16

1.5 - dragagem de material constituído de argila mole a muito mole na retroárea dos berços 100 e 101 e transporte do material.	12.769.334,22	9.237.437,02	9.237.437,02	38,23	38,23
1.6 - aterro hidráulico da retroárea – 1ª etapa	9.573.303,41	14.502.295,59	15.516.812,14	-33,99	-38,35
Total	41.107.077,74	40.977.368,08	41.991.884,63	0,32	-2,13

1- apenas o item 1.6 aterro hidráulico da retroárea é ajustado, pois o BDI dos demais já está embutido nos preços e é desconhecido.

Independentemente do percentual adotado para o BDI, há significativo sobrepreço nos itens 1.3 e 1.5, compensados por significativo subpreço do item 1.6. E, se o valor apurado pela Secob para o item 1.6 considerasse o BDI praticado no contrato ajustado (excluída a rubrica relativa à operação do canteiro), o subfaturamento desse item seria ainda maior.

Assim, há um delicado "equilíbrio" nos preços constantes do contrato, que pode ser rompido mediante a celebração de termo aditivo que privilegie os itens 1.3 e 1.5 ou que reduzam o item 1.6. Ademais, consideradas as deficiências dos projetos básico e executivo apontadas pelo relator **a quo**, que demonstrou não ter havido as sondagens necessárias para determinar com precisão os quantitativos a serem dragados, existe fundado temor que eventual termo aditivo resulte em prejuízo para os cofres públicos.

Contudo, entendo que a oitiva dos interessados é indispensável. Em primeiro lugar, porque é dever do Tribunal determinar a correção de vício constante do contrato celebrado, ainda mais se considerado que o contrato encontra-se em fase inicial de execução

Em segundo lugar, na hipótese de haver necessidade de celebração de termo aditivo pela Administração, restaria claramente configurada a limitação imposta às partes envolvidas, a Emap e a contratada, que não terão liberdade para repactuar os preços, mas apenas o dever de cumprir a decisão do Tribunal. Nesse caso, é possível que a execução física da obra fique comprometida pela vedação implícita à celebração de termo aditivo. A contratada estará diante da seguinte situação: ou aceita celebrar termo aditivo com os preços apurados pelo TCU, que não foram submetidos ao contraditório, ou o contrato em execução poderá ser rescindido, dada a imprescindibilidade dos novos serviços.

Caso a contratada se recuse a repactuar os preços do contrato, a Emap ver-se-ia obrigada a rescindir o contrato celebrado e a realizar nova licitação, com a obra já em andamento.

De salientar que o Tribunal de Contas da União vem evoluindo no sentido de estabelecer o contraditório nos processos em que se opera o controle de natureza objetiva. Cito o Acórdão n.º 779/2008-Plenário, no qual, acolhendo proposta inicialmente formulada pelo revisor Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, determinou a oitiva do Tribunal Superior do Trabalho para que se manifestasse sobre o teor da representação que se então examinava. Naquela ocasião, ponderei:

"8. Registro, em primeiro lugar, que a expedição de determinações a órgãos da Administração Pública sem que sejam eles ouvidos a respeito das ocorrências que as justificaram é pratica comum no âmbito desta Corte. No presente feito, foi determinado ao TST que efetuasse ressarcimento a servidores que optaram por planos privados de saúde (subitem 9.3 do Acórdão 1.563/2007 – Plenário). Entendi, em um primeiro momento, que se poderia adentrar o mérito do recurso interposto pelo TST. Por esse motivo, submeti a este Plenário, em Sessão de 20/2/2008, proposta de Acórdão que abordava a questão material inerente a esse tópico do recurso.

9. O Ministro Marcos Bemquerer, naquela ocasião, solicitou vista deste processo. Quanto a essa parte do Acórdão, Sua Exa. considerou conveniente que se procedesse também à desconstituição do acima citado comando decisório, tendo em vista a falta de notificação do TST para se pronunciar sobre a ausência de ressarcimento aos referidos servidores. Nesta oportunidade, sensível aos argumentos de que se deve assegurar a maior efetividade possível ao princípio do contraditório e privilegiar a busca da verdade material, acolho sua sugestão.

10. Anoto, inclusive, que se verifica, no âmbito desta Corte, salutar tendência evolutiva no sentido de viabilizar, sempre que possível, o estabelecimento do contraditório nos processos em que se opera o controle de natureza objetiva. Veja-se, a propósito, que a oitiva do órgão que praticou o ato impugnado

não imporia dificuldades para o desenvolvimento deste feito. Na verdade, o pronunciamento do TST contribuirá para a elucidação de aspectos fáticos relevantes e concorrerá para a melhor solução deste processo.”

Por conseguinte, proponho seja dado provimento ao recurso, no tocante ao subitem 9.1.6.2 do Acórdão n.º 2.640/2007-Plenário e determinado o retorno dos autos ao relator **a quo** para que promova a oitiva do consórcio Camargo Corrêa/Seveng Civilsan e da Empresa Maranhense de Administração Portuária para que, se assim o desejar, manifestarem a respeito do sobrepreço calculado pelo Tribunal para os serviços de dragagem objeto do Contrato 033/2007.

Por fim, volto a ressaltar que o provimento ao presente recurso, no tocante à determinação para que se procedesse à exclusão dos tributos IRPJ e CSLL do BDI, não implica, em absoluto, alteração da jurisprudência firmada a partir dos Acórdãos 325/2007 e 950/2007, ambos do Plenário. As decisões desta Corte têm buscado a padronização da composição do BDI, de forma a garantir maior transparência na execução dos gastos públicos. A mudança imprimida pelo mencionado acórdão na jurisprudência do TCU é salutar. Sendo o IRPJ e a CSLL tributos diretos, devem ser considerados individualmente pelas empresas como item do lucro bruto, a ser cotado no BDI. Ou seja, não pode haver transferência automática desses tributos para a contratante, mormente porque o regime tributário – especialmente no tocante ao IRPJ – pode diferir de empresa para empresa. Contudo, aplicar o novo entendimento às situações já constituídas altera o equilíbrio financeiro do contrato, porque não é dada à empresa a possibilidade de considerar esses custos como componentes do lucro, anteriormente cotado no BDI. Diferente seria se houvesse sobrepreço global no contrato, o que não foi sequer alegado nas instruções técnicas.

Ante o exposto, manifesto-me porque seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1591/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC – 015.865/2007-2 (c/ 2 vols. e 7 anexos)
2.Grupo II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessado: Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan
4. Entidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RR.
8. Advogados constituídos nos autos: Edgard de Assumpção Filho (OAB/SP 76149); Clóvis Henrique de Moura (OAB/SP 152679); Vinícius Sciarra dos Santos (OAB/SP 228799); Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11730); Fernando Augusto Pinto (OAB/DF 13421); Melina Frantz Becker (OAB/DF 6.267-E); A. C. Alves Diniz (OAB/DF 12.674); Gustavo Freire de Arruda (OAB/DF 12.386); Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 6779-E); Eduardo Guimarães Francisco (OAB/DF 8010-E); Isabel Luíza Rafael Machado dos Santos (OAB/DF 5887-E), Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817) e Patrícia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, contra o Acórdão 2.640/2007 – Plenário, o qual foi proferido no âmbito de levantamento de auditoria (Fiscobras/2007) realizada nas obras de dragagem do Porto de Itaqui/MA,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 32, 33 e 48 da Lei n.º 8443/92, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial de forma a:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.1.4 do Acórdão 2.640/2007 – Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.1.4. repactuação com o Consórcio Camargo Corrêa/Serveng-Civilsan do BDI praticado no respectivo contrato, reduzindo o seu percentual de 35% para 34,9% em função da exclusão da rubrica relativa a Operação do Canteiro, após o quê deverão ser efetuadas as correções no valor do contrato e as devidas compensações quanto aos valores já pagos;” e

9.1.2. tornar insubsistente o subitem 9.1.6.2 do Acórdão n.º 2.640/2007 – Plenário;

9.2. retornar os autos ao relator **a quo** para que promova a oitiva do Consórcio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan e da Empresa Maranhense de Administração Portuária a respeito do sobrepreço apurado nos serviços de dragagem de que cuida o Contrato 033/2007;

9.3. comunicar ao recorrente o teor desta deliberação.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1591-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-011.417/2002-4 (com 1 volume e 3 anexos).
Natureza: Recurso de Revisão.
Entidade: Município de Amapá/AP.
Recorrente: Carlos César da Silva.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO EXCEPCIONAL DO RECURSO. DÉBITO DE PEQUENA MATERIALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO SEM CANCELAMENTO DO DÉBITO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos César da Silva contra o Acórdão nº 270/2005 – TCU – Segunda Câmara, que julgou irregulares suas contas, condenando-o, solidariamente com a empresa Robby – Serviços e Comércio Ltda., em débito, com aplicação de multa pecuniária, em função da não-comprovação da correta e regular aplicação de parte dos recursos federais repassados ao Município de Amapá/AP, por força do Convênio nº 99CV0045, firmado com o Ministério do Meio Ambiente – MMA.

2. Referido ajuste teve por objeto apoiar o projeto de Criação e Implantação do Parque Municipal de Cachoeira Grande, no Município de Amapá, pelo qual foi repassado àquela municipalidade a quantia de R$ 72.000,00.

3. Transcrevo, por oportuno, o teor do Acórdão nº 270/2005 – Segunda Câmara:

"9.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea **a**, todos da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Carlos César da Silva, ex-Prefeito de Amapá/AP, condenando-o, solidariamente com a empresa Robby - Serviços e Comércio Ltda., ao pagamento de R$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir de 24/12/1999, até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional;

9.2 - aplicar ao Sr. Carlos César da Silva e à empresa Robby - Serviços e Comércio Ltda., individualmente, a multa que trata o art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.4 - determinar ao Ministério do Meio Ambiente - MMA que cumpra e faça cumprir o acordado nas Cláusulas Contratuais dos Convênios que celebrar, especialmente no que diz respeito à efetiva fiscalização das execuções, de modo a contribuir para a lícita e legítima aplicação dos recursos públicos e evitar desvios e má-aplicação;

9.5 - enviar cópia desta Deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Procuradoria da União no Estado do Amapá.".

4. Irresignado com o **decisum** supra, o recorrente interpôs recurso de reconsideração, julgado por meio do Acórdão nº 911/2006, que, no essencial, manteve o teor do Acórdão nº 270/2005 – Segunda Câmara.

5. Nesta oportunidade, o Sr. Carlos César da Silva compareceu aos autos, por meio do expediente de fls. 1/11 (anexo 3), e apresentou recurso de revisão ao multicitado Acórdão nº 270/2005 – Segunda Câmara.

6. O recorrente argumentou que sua condenação em débito ocorrera em função da não-comprovação do recebimento de 10 cadeiras giratórias com braços e rodízios e dois bebedouros, perfazendo-se o total de R$ 2.040,00.

7. Visando demonstrar que, de fato, aqueles materiais foram recebidos pela municipalidade, o Sr. Carlos César da Silva colacionou aos autos a documentação de fls. 13/18 (anexo 3), que se constitui na prestação de contas do Convênio nº 99CV0045, na qual, em seu entender, ficaria cabalmente elidida a irregularidade outrora aventada acerca das 10 cadeiras e dos dois bebedouros.

8. A Secretaria de Recursos, em análise do feito (fls. 20/21, anexo 3), pugnou pelo não-conhecimento do recurso, face à ausência dos pressupostos específicos de admissibilidade previstos no art. 288, **caput**, do Regimento Interno do TCU.

9. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta da unidade técnica (fl. 23, anexo 3, verso).

10. Estando os autos conclusos em meu Gabinete, o Sr. Carlos César da Silva apresentou a documentação que acostei à contracapa do anexo 3, na qual aduziu que, face ao entendimento adotado por este Tribunal na novel Instrução Normativa TCU nº 56/2007, o presente processo deve ser arquivado, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 5º, inciso III, daquele normativo.

É o relatório.

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos César da Silva contra o Acórdão nº 270/2005, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhe, solidariamente com a empresa Robby Serviços e Comércio Ltda., débito no valor histórico de R$ 2.040,00, além de multa pecuniária de R$ 1.500,00.

2. O **decisum** supra foi mantido, em nível de recurso de reconsideração interposto pelo recorrente, por meio do Acórdão nº 911/2006 – Segunda Câmara.

3. O Sr. Carlos César da Silva foi instado a apresentar alegações de defesa, solidariamente, com a empresa C.R.S. Comercial Ltda., pelo valor de R$ 38.835,00, referente à inexecução dos serviços de implantação e criação do Parque da Cachoeira Grande, e, ainda, de forma solidária, com a firma Robby Serviços e Comércio Ltda., pelo valor de R$ 2.040,00, atinente ao não-recebimento de 10 cadeiras giratórias e dois bebedouros, pagos com verbas do Convênio nº 99CV0045.

4. O débito de R$ 38.835,00 foi elidido mediante a comprovação, por parte da empresa C.R.S. Comercial Ltda., da efetiva execução do serviço para o qual fora remunerada, ou seja, o projeto de criação do Parque Municipal de Cachoeira Grande.

5. Assim, tem-se que a quantia que remanesce como débito a ser imputado ao recorrente, atualizada monetariamente até a data de 31/7/2008 monta a, aproximadamente, R$ 3.700,00, valor muito inferior ao limite estabelecido para a instauração e encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU: R$ 23.000,00 (art. 5º c/c art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 56/2007).

6. O prosseguimento do feito, inclusive do processo de cobrança executiva já criado para a busca do débito imputado, não se justifica, pois o custo da cobrança será, de forma inevitável, maior do que o valor do ressarcimento.

7. A situação descrita nos autos impõe a aplicação do disposto no art. 213 do Regimento Interno do TCU, ou seja, o arquivamento do processo, sem o cancelamento do débito, a cujo pagamento o responsável ficará obrigado para a concessão da quitação.

8. Ressalto que entendimento semelhante fora adotado no Acórdão nº 1.270/2008 – Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, por meio do qual o Tribunal determinou, em sede de recurso de revisão, e nos termos do art. 93 da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 213 do Regimento Interno do TCU, o arquivamento do processo sem cancelamento do débito, em função da baixa materialidade do valor que remanescia como débito.

10. Assim, embora o presente recurso de revisão não esteja fundamentado em uma das três hipóteses previstas para a sua interposição (art. 288, incisos I, II e III, do Regimento Interno do TCU), tal qual destacado no âmbito da Secretaria de Recursos, que, em comunhão com o MPTCU, propôs o seu não-conhecimento, penso que, dada a evidente antieconomicidade do prosseguimento da busca do débito apurado, tal situação pode ser, de forma excepcional, relevada para se conhecer da espécie recursal.

11. Em conclusão, o débito apurado na execução é de baixo valor, e não impõe o prosseguimento da busca de seu ressarcimento, o que faz incidir na espécie, o disposto no art. 213 do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, peço vênias para dissentir da unidade técnica e do MP/TCU, e voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AUGUSTO NARDES
Ministro Relator

ACÓRDÃO Nº 1592/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC- 011.417/2002-4 (c/ 1 volume e 3 anexos).
2. Grupo: I; Classe de Assunto I – Recurso de Revisão.
3. Responsável: Carlos César da Silva, CPF nº 019.930.148-45.
4. Entidade: Município de Amapá/AP.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação combatida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos César da Silva contra o Acórdão nº 270/2005, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhe, solidariamente com a empresa Robby Serviços e Comércio Ltda., débito no valor histórico de R$ 2.040,00, além de

multa pecuniária de R$ 1.500,00, em razão da não-comprovação do recebimento de materiais adquiridos com verbas do Convênio nº 99CV0045, firmado com o Município de Amapá,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, em caráter excepcional, do recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o Acórdão nº 270/2005-TCU-2ª Câmara;

9.2. nos termos do art. 93 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno, arquivar o presente processo, sem julgamento de mérito e sem cancelamento do débito de R$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais) à data de 11/10/1995, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores solidários, Sr. Carlos César da Silva e a empresa Robby Serviços e Comércio Ltda., para que lhes possam ser dada quitação; e

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério do Meio Ambiente, à empresa Robby Serviços e Comércio Ltda. e ao recorrente.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1592-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II - CLASSE I **– Plenário**
TC nº 500.180/1995-4
Natureza: Recurso de revisão em TCE
Entidade: Município de Serrita (PE)
Responsável: José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito (CPF nº 010.036.584-15)
Advogado constituído nos autos: Djair de Sousa Farias (OAB/PE nº 3.711)

Sumário: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS TRANSFERIDOS MEDIANTE CONVÊNIO PELO EXTINTO MARA AO MUNICÍPIO DE SERRITA/PE PARA ELETRIFICAÇÃO RURAL. CONTAS JULGADAS IRREGULARES E CONDENAÇÃO EM DÉBITO DO EX-PREFEITO. APLICAÇÃO DE MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS NOVOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. PROVIMENTO DO RECURSO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIENTIFICAÇÃO DO RECORRENTE. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito municipal de Serrita (PE), contra o Acórdão nº 103/2001-TCU-2ª Câmara, retificado por acórdão proferido pela 2ª Câmara, inserido na Relação nº 67/2001, Ata nº 35/2001(vol. principal, fls. 171 e 176/177), com fulcro nas razões e documentos presentes às fls. 2/26 do anexo 1.

2. A citada deliberação foi proferida em processo de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de inexecução do Convênio nº 391/90, celebrado em 31/12/1990, entre a referida municipalidade e o extinto Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), objetivando a implantação de 1000 m de rede de eletrificação rural.

3. O acórdão recorrido julgou irregulares as contas do ex-Prefeito, sendo-lhe imputado débito, na quantia de Cr$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), calculados a partir de 21/2/1991 — abatendo-se a quantia de Cr$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), recolhida em 28/4/93 — , bem como aplicada multa no valor de R$ 1.000,00 (um mil reais).

4. A Secretaria de Recursos (Serur) realizou, inicialmente, o exame de admissibilidade, propondo que o recurso apresentado pelo responsável fosse conhecido, com fundamento no inciso III do art. 35 da Lei nº 8.443/92 (anexo 1, fl. 30).

5. Por meio do despacho de folhas 32 (anexo 1), o então Relator do processo, acolheu o exame preliminar de admissibilidade e restituiu os autos à Secretaria de Recursos para exame de mérito.

6. Reproduzo, a seguir, a análise inicial de mérito elaborada pelo Sr. ACE Arides Leite Santos (anexo 1, fls. 40/44):

"4. Os argumentos apresentados pelo Recorrente serão reproduzimos a seguir, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

*5. **Argumento**. O DARF ora apresentado (fl. 13) comprova que o Recorrente, em 28/12/1992, restituiu ao Tesouro Nacional o valor de Cr$ 22.000.251,06, mediante saque da conta-corrente n. 3.064-3, efetuado na mesma data,* "às vésperas do término do seu mandato, correspondente ao valor repassado em face do convênio, devidamente corrigido*" (fl. 05).*

5.1 Ocorre, porém, "que, lamentavelmente, quando do preenchimento do referido DARF, houve um erro, pois consta 'restituição convênio 002097/89, nº DB 90/0B/00575, data 09.02.90 – Vlr Cr$ 60.000,00 – Séc. de Controle Interno do Min. Do Bem Estar Social.' Quando, deveria constar o Convênio nº 391/90 do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, o que, no entanto, não altera o fato de que o valor já foi restituído ao Tesouro Nacional, até porque se trata exatamente do valor que foi indicado pela Diretora da 3ª DT da Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco do Tribunal de Contas da União, de fls. 164, já referido.*" (fl. 06).*

5.2 Seu sucessor recolheu ao Tesouro Nacional, em 28/04/1993, a quantia de Cr$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), conforme DARF de fl. 48, o que fez, no seu entender, "indevidamente, pois desde 28/12/1992 o Recorrente já havia restituído tal quantia, corrigida monetariamente e acrescida dos juros legais.*" (fl. 06).*

*6. **Análise**. Como o próprio Recorrente observou, o valor recolhido por meio do DARF ora apresentado (fl. 13) refere-se à restituição do valor de Cr$ 60.000,00, que havia sido transferido ao Município de Serrita/PE, por meio da ordem bancária n. 90OB00575, de 09/02/90, sendo vinculado ao Convênio n. 2097/89 (Convênio Siafi n. 049197), firmado com o Ministério da Ação Social – MAS (extinto).*

6.1 Mediante pesquisa realizada no sistema Siafi, verificou-se que o aludido Convênio n. 2097/89, entre outros celebrados pelo Município em questão, consta do sistema como Convênio Siafi n. 049197, tendo por objeto a Construção de Pequenas Barragens. E a transferência financeira de fato realizou-se por meio daquela ordem bancária n. 90OB00575, de 09/02/1990, no valor de Cr$ 60.000,00, conforme documentos extraídos do aludido sistema (fls. 33/36).

6.2 Pois bem, ao se comparar a ordem bancária relativa ao Convênio n. 391/90 de que trata o presente Recurso com a do Convênio n. 2097/89 referido no DARF ora apresentado, verifica-se que a conta bancária utilizada nas duas ordens é a mesma – conta n. 7.595-7 – cujo titular é o Município de Serrita/PE (fls. 63, vp e 36, deste). Os recursos relativos aos dois convênios comparados, portanto, foram depositados pelos órgãos concedentes na referida conta bancária, sendo posteriormente transferidos para a conta n. 3.064-3.

6.3 Assim sendo, a alegação de que aquela restituição é vinculada ao Convênio n. 391/90 e não ao Convênio que consta no DARF (n. 2097/89) só poderia ser acolhida se o alegante tivesse efetivamente comprovado o suposto erro sobre a identificação do Convênio lançada no corpo do documento de arrecadação, o que não ocorreu.

6.4 Portanto, em que pese a Sra. Diretora Técnica da Secex/PE ter apontado como irregular o saque efetuado em 28/12/92 (fls. 164/165, vp), cuja finalidade veio a ser revelada com a apresentação do

DARF, isso não tem o condão de comprovar a versão do suposto erro cometido, apresentada somente agora, ou seja, com treze anos de atraso.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

7. Por outro lado, uma questão a ser considerada, em observância ao princípio da verdade material, é que ao término do mandato do Recorrente (31/12/1992) havia saldo na conta n. 3.064-3 que passou para a gestão do seu sucessor, conforme se verifica no extrato de fl. 149, vp. Na seqüência, à fl. 150,vp, verifica-se que no dia 27/04/1993, portanto no mandato do prefeito sucessor, houve um resgate de aplicação no valor de Cr$ 3.223.982,01, e no dia seguinte, 28/04, houve um saque de Cr$ 1.000.000,00, valor que foi recolhido ao Tesouro Nacional por conta da inexecução do Convênio n. 391/90, restando um saldo de Cr$ 2.224.402,55, que permaneceu na conta, sem ser aplicado, até 01/07/1994, quando foi convertido para real e passou a valer R$ 0,80, conforme extrato à fl. 152.

7.1 Mediante uma análise atenta dos extratos de fls. 149 e 150, vp, constatou-se que não houve nenhuma movimentação financeira na conta-corrente n. 3.064-3 no período compreendido entre 28/12/1992 e 27/04/1993, pois o saldo de Cr$ 420,54 existente em 28/12/92 (fl. 149) permaneceu inalterado em 27/04/93 (fl. 150). Essa constatação permite-nos afirmar que a importância de Cr$ 3.223.982,01, resgatada pelo prefeito sucessor em 27/04/93, proveio de aplicações existentes em 28/12/92, ou seja, trata-se de recursos provenientes da gestão do prefeito anterior, ora Recorrente.

7.2 Assim sendo, o prefeito sucessor quando recolheu os recursos ao Tesouro Nacional, em 28 de abril de 1993, deveria tê-lo feito pela totalidade dos recursos então existentes na conta específica, qual seja Cr$ 3.224.402,55, e não pelo saldo parcial de Cr$ 1.000.000,00 como fez (vide fl. 150, vp).

7.3 Com efeito, a leitura do voto condutor do acórdão combatido revela que a imputação do débito e da multa ao Recorrente foi baseada no fato de que não havia saldo suficiente na conta para que seu sucessor fizesse a devolução que lhe estava sendo cobrada, conforme excertos do voto a seguir reproduzidos:

"Como a Diretora e a Secretária da Secex/PE, entendo que o mero fato de ter havido depósito na conta da Prefeitura na véspera da devolução realizada pelo sucessor do responsável não autoriza a suposição de que se trata dos valores referentes ao convênio em tela acrescidos dos rendimentos de aplicação e, portanto, não desonera o responsável. *Muito menos dá margem à responsabilização de seu sucessor.*

Observo que este último vinha sendo instado pelo repassador a realizar a devolução, sem que houvesse saldo suficiente em conta corrente. *Nada mais natural, pois, que a devolução ocorresse no primeiro dia em que o então Prefeito, que sucedera o responsável, dispusesse de recursos, como de fato aconteceu". (grifo não existente no original) – fl. 170, vp.*

*7.4 No entanto, essa fundamentação restou equivocada, pois os recursos resgatados em 27/04/1993 pelo prefeito sucessor são provenientes de aplicações financeiras existentes em 28/12/1992, ou seja, da gestão do Recorrente (**vide** extratos de fls. 149/150, vp).*

7.5 Diante dessas considerações, não se mostra razoável impor ao Recorrente o dever de devolver a parte dos recursos que ele deixou na conta bancária à disposição do prefeito sucessor, devendo o débito a ele imputado ser deduzido desse valor - Cr$ 3.224.402,55 - e não apenas daquele que o prefeito sucessor devolveu em 28/04/1993.

7.6 Em se tratando de Recurso de Revisão, como no presente caso, o Regimento Interno do TCU autoriza o reexame abrangente de todos os elementos constantes dos autos (art. 288, § 4º).

7.7 Pois bem, o Recorrente alega que o Convênio foi aprovado em dezembro de 1990, mas a liberação dos recursos ocorreu somente em fevereiro de 1991, quando já estavam defasados em 51% do valor real, em razão dos altos índices de inflação incidentes no período, o que inviabilizou a execução do objeto conveniado (fl. 04).

7.8 Ao manifestar-se a respeito dessa ocorrência, o órgão repassador reconheceu-a expressamente, nos termos da Nota Técnica de fls. 59/60, vp, inclusive admitindo que a eventual implantação da rede de eletrificação rural com os recursos liberados dessa forma "não possibilitaria o atendimento aos beneficiários", senão vejamos:

"A inflação no período compreendido entre a análise técnica e a liberação dos recursos foi de aproximadamente 51%.

Cabe citar que o projeto encaminhado apresenta uma rede com extensão superior a 10 Km e os recursos, oriundos de emenda ao orçamento, eram suficientes para a execução de 1 Km, aos custos do

mês de dezembro. *Na oportunidade da liberação dos recursos, seria possível a implantação de 500 m da linha inicialmente proposta.*

Sob o ponto de vista técnico, em uma linha de 10 Km, a extensão de 500m a partir do ponto de tomada de força, normalmente, não possibilita o atendimento a beneficiários.*" (grifos não existentes no original).*

7.9 Daí se infere que a omissão do responsável em aplicar os recursos repassados no objeto do Convênio encontra-se razoavelmente justificada.

7.10 Resta a sua responsabilização pelo fato de não ter providenciado, de imediato, a devolução dos recursos então creditados à conta da Prefeitura de Serrita/PE. Sobre esse ponto, impende observar que o Termo de Convênio contém cláusula vedando expressamente o emprego dos recursos em aplicações financeiras (Cláusula Quarta, II, fl. 15, vp).

7.11 Em harmonia com essa cláusula e para evitar que os recursos ficassem sem movimentação por mais de trinta dias, o Termo de Convênio havia estipulado que o Departamento do Tesouro Nacional poderia promover a restituição dos recursos ao órgão repassador, por intermédio do Banco do Brasil, se tal hipótese viesse a ocorrer (Cláusula Quarta, III, fl. 15, vp). No entanto, o Recorrente sustenta que o órgão não cumpriu tal cláusula, contribuindo "para que os recursos permanecessem sem utilização" por vários meses (fl. 04).

7.12 Verifica-se, na espécie, que era razoável ao responsável supor que o Tesouro Nacional, quando detectasse a falta de movimentação dos recursos por prazo superior a trinta dias, viria promover a devida restituição ao órgão repassador, por intermédio do Banco do Brasil, razão pela qual a imputação de débito e multa neste caso concreto merece uma análise minuciosa.

7.13 De fato os recursos permaneceram paralisados na conta da Prefeitura de Serrita/PE de 21/02/1991 a 26/09/1991, pois somente nesta data é que foram utilizados em aplicações financeiras, conforme extrato de fl. 143, em cotejo com os de fls. 140/142, vp.

7.14 Com efeito, verifica-se que além da responsabilidade do Recorrente, duas causas distintas, independentes de sua vontade, contribuíram para inviabilizar a execução do objeto do Convênio e afastar a devolução imediata dos recursos transferidos, quais sejam, a liberação do dinheiro com defasagem de 51% do valor orçado para tal execução, e o descumprimento da avença pelo Departamento do Tesouro Nacional, deixando de promover a necessária restituição dos recursos paralisados na conta específica do Banco do Brasil por mais de trinta dias. Essas causas, aliadas à proibição imposta ao responsável de empregar tais recursos em aplicações financeiras, a nosso ver, trata-se de circunstâncias que militam a seu favor, de sorte a atenuar o rigor na fixação da data a partir da qual os recursos devem ser devolvidos com correção monetária e juros de mora. Nesse sentido, temos por razoável que a cobrança da dívida tenha como termo inicial a data em que o responsável, deixando de fazer a restituição ao órgão repassador, decidiu empregar os recursos em aplicações financeiras, o que ocorreu em ***26/09/1991****.*

7.15 Dessa forma, o valor do débito acrescido de correção monetária e juros de mora, atualizado em 27/09/2005, é de R$ 15.047,40, conforme demonstrativo às fls. 37/39.

CONCLUSÃO

8. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. José Humberto Sampaio Canejo, com fundamento no art. 35, III, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 288, § 4º do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando-se o Acórdão n. 103/2001-2ª Câmara, retificado pelo Acórdão proferido pela 2ª Câmara na Relação n. 67/2001, Ata n. 35/2001, para que o débito seja cobrado a partir de 26/09/1991, abatido da quantia de Cr$ 3.224.402,55 (três milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e dois cruzeiros e cinqüenta e cinco centavos), na data de 27/04/1993;

b) comunicar o recorrente da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal."

7. O Sr. Diretor da 4ª Diretoria Técnica da Secretaria de Recursos, após tecer as considerações presentes às fls. 45/49 do anexo 1, e apoiando-se nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, manifestou-se favoravelmente ao encaminhamento oferecido pelo Sr. Analista, acima reproduzido.

8. O então Secretário da Serur, por sua vez, manifestou-se de acordo com as propostas anteriores, exceto quanto à data inicial para o cálculo da correção monetária dos recursos, entendendo que deveria ser aquela em que os valores ingressaram na conta corrente (anexo 1, fl. 49).

9. Encaminhados os autos ao MP/TCU, a digna representante do *Parquet*, Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva exarou o parecer presente às fls. 50/51 do anexo 1, do qual destaco o seguinte excerto:

"Os pareceres precedentes (fls. 40/49, anexo 1) manifestam-se no sentido de que os valores verificados na conta-convênio em 28/04/1993 (Cr$ 3.224.402,55), dos quais foi originada a devolução parcial considerada no arresto impugnado, provieram de aplicações dos recursos do Convênio existentes em 28/12/92, ou seja, da gestão do Prefeito anterior, ora recorrente. Tal fato está demonstrado minuciosamente na instrução de fls. 45/9.

3. Por outro lado, o Analista com o respaldo do Diretor, propõe que a data a partir da qual deva ocorrer a incidência dos encargos legais seja 26/09/1991, quando se verificou a primeira movimentação dos recursos em questão. Assim, o recorrente não seria responsabilizado pelos encargos referentes ao período de 21/02/1991 a 26/09/1991, quando os recursos ficaram paralisados na conta bancária. Os motivos para esse posicionamento são: a) restou justificada a omissão do responsável em sua aplicação, pois o valor real repassado provavelmente não permitiria atender aos beneficiários, pois somente cobriria os custos de 500 metros de eletrificação rural, sendo que o projeto original previa a extensão de 10 Km (fl. 59, vol. 1; b) o Termo de Convênio vedava a aplicação dos recursos em aplicações financeiras, e c) o Departamento de Tesouro Nacional detinha poderes para promover a restituição dos valores no caso de falta de movimentação da conta por mais de trinta dias.

4. O Titular da Unidade divergiu desse entendimento ao apontar que o responsável deveria ter devolvido os recursos prontamente ao ser constatada a inviabilidade de sua aplicação (fl. 49, anexo 1).

5. Com efeito, esta representante do Ministério Público observa que era dever do responsável dar o tratamento adequado aos recursos repassados. Ora, em se verificando a impossibilidade de sua regular aplicação, caberia ao gestor providenciar a sua devolução ou solicitar o aditamento da avença. Procedendo de forma diversa ao deixar os recursos sem movimentação por mais de sete meses, o responsável com sua conduta omissiva possibilitou que a corrosão inflacionária descaracteriza-se ainda mais o montante repassado, causando assim o prejuízo aos cofres públicos.

6. É verdade que tanto o órgão convenente quanto o Departamento de Tesouro Nacional contribuíram para essa ocorrência. O primeiro porque repassou recursos quando sabia ou deveria saber que não eram suficientes para a execução do objeto pactuado, sequer parcialmente. O segundo, porque não tomou as cautelas necessárias para providenciar o retorno dos valores aos cofres federais após constatada a ausência de movimentação financeira por mais de trinta dias.

7. Essa concorrência de culpas, contudo, não elide a responsabilidade do ex-Prefeito, pois não há impedimentos jurídicos para que ele responda integralmente pelas conseqüências de seus atos. Segundo o Superior Tribunal de Justiça, o grau de culpa diferenciado dos responsáveis por ilícitos extracontratuais não impede que cada um responda pela totalidade da dívida (REsp 68210/1996-MS).

8. Por outro lado, essas considerações, não se pode olvidar, atenuam o grau de culpabilidade verificado na conduta do responsável, fato que embora não repercuta sobre o dever de indenizar, o faz sobre a penalidade aplicada. Assim, sob esse aspecto, caberia a revisão da multa aplicada de forma a atenuá-la ou excluí-la, tornando-a compatível com o novo débito verificado e com a nova dimensão aqui proposta a ser dada ao comportamento do gestor.

9. Em razão do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com o encaminhamento do ilustre Titular da Serur, propondo, adicionalmente, seja revista a penalidade aplicada."

10. Por meio do despacho de fl. 87 do anexo 1, o então Relator do processo, Ministro Walton Alencar Rodrigues, restituiu os autos à Serur, com vistas à adoção de medidas necessárias a verificar: a) se o gestor teria utilizado recursos do convênio nº 391/90 para saldar eventual débito relativo à prestação de contas de outro convênio (2097/89); e b) a pertinência da multa aplicada, vez que o débito seria anterior à edição da Lei nº 8.443/92.

11. Em cumprimento ao despacho acima referido, a Serur promoveu diligência ao Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq) para que encaminhasse ao Tribunal os documentos relativos à prestação de contas do Convênio nº 2097/89 (anexo 1, fls. 91/95). Informado pelo Deliq acerca da impossibilidade de localizar o processo referente ao convênio mencionado, a Serur realizou diligência ao Banco do Brasil,

agência Serrita (PE), com vistas a obter extratos e cópias de cheques das contas correntes vinculadas ao Convênio nº 391/90 (anexo 1, fls. 97/154); a referida instituição bancária trouxe aos autos os documentos de fls. 97/154 do anexo 1, atinentes à conta corrrente nº 3.064-3.

12. Reproduzo, a seguir, com apoio no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, o novo pronunciamento de mérito elaborado pela Serur (Sr. ACE Fernando Antônio da Silva Falcão), corroborado pelo Sr. Diretor da 4ª Diretoria Técnica da referida unidade especializada (anexo 1, fls. 157/159):

"10. Considerando a análise empreendida anteriormente pela Unidade Técnica às fls. 40/49, o Parecer do MP/TCU (fls. 50/51) e o Despacho do Ministro-Relator à fl. 87, tem-se que a controvérsia nos autos refere-se a três pontos: (i) a validade do DARF acostado pelo recorrente (fl. 13); (ii) a alteração da data inicial para atualização do débito; e (iii) a redução ou exclusão da multa aplicada.

11. Registre-se a informação constante do DARF, alvo da controvérsia: "IMPORTE ref. restituição convênio///002097/89, Nº DB 90/OB/00575, Data//09.02.90 – Vlr. Cr$ 60.000,00 – Sec. De Controle Interno do Min. Do Bem Estar Social".

12. A citação acima não indica apenas o número de outro convênio, mas todos os demais dados ali inseridos referem-se a outro Termo Convenial, que não aquele objeto dos autos. Difícil acreditar que se trata somente de erro de preenchimento, conforme alega o recorrente.

13. Ainda no tocante ao DARF, as diligências realizadas junto ao Deliq e ao Banco do Brasil restaram infrutíferas, logo não há como atestar que a quantia recolhida refira-se de fato ao Convênio n. 2097/89, ao Convênio n. 391/90, objeto do processo em tela, ou se está sendo utilizado o mesmo documento para regularizar a prestação de contas de ambos os convênios.

14. Aqui cabe uma indagação: deveria esta Corte continuar a busca por informações que esclareçam as dúvidas quanto à aplicação/recolhimento dos recursos repassados, ou, ao contrário, deveria o recorrente comprovar, efetivamente, a regular aplicação/recolhimento dos recursos desde 1992?

15. Em processos de prestação de contas é comum a necessidade de promoção de diligências com o intuito de esclarecer dúvidas ou comprovar o alegado, sem que, contudo, seja transferido a este Órgão o ônus da comprovação da regular aplicação dos recursos repassados. No caso presente, foram promovidas duas diligências visando comprovar a alegação do recorrente de que, erroneamente, está escrito no DARF referência a outro Convênio, embora tenham sido recolhida quantia referente ao Convênio em tela.

16. No mais, mesmo que se obtivesse a prestação de contas do Convênio n. 2097/89, não há como assegurar-se que os elementos por ventura ali existentes seriam suficientemente esclarecedores, podendo resultar em novas diligências. Repita-se que é dever do gestor comprovar tal recolhimento, e se houve equívoco no preenchimento do DARF, a ele cabia a comprovação, o que não fez.

17. Infelizmente, o recorrente não comprovou o alegado e as diligências realizadas restaram infrutíferas, motivo pelo qual entende-se não há como prosperar tal alegação.

18. Ainda quanto ao débito, após verificação pelo Analista informante às fls. 40/44, foi constatada existência de saldo em aplicação financeira que passou para a gestão do Prefeito sucessor, no montante de Cr$ 3.224.402,55. Tal quantia, sugere-se, seja abatida do montante do débito imputado.

19. Em relação à alteração da data inicial a ser utilizada para atualização do débito, conforme entendimento manifestado pelo Analista informante às fls. 40/44, acolhido pelo Diretor da Unidade Técnica (fls. 45/49), considerando a inércia do Departamento do Tesouro Nacional, a previsão do Termo Convenial proibindo a utilização dos recursos em aplicação financeira, bem como a própria demora do Órgão concedente em repassar os recursos, inviabilizando a execução do objeto, entende-se correta tal alteração, passando a ser considerada a data em que o recorrente optou pela aplicação financeira (26/09/1991) ao invés da devolução dos recursos (21/02/1991).

20. Por fim, entende-se indevida a aplicação da multa, tendo em vista que a data inicial do débito, seja 21/02/1991 ou 26/09/1991, é anterior a data em que a Lei n. 8.443/1992 entrou em vigor, não havendo dispositivo semelhante na legislação anterior. De acordo com o Decreto-Lei n. 199/1967 então vigente, não é possível a imputação de débito e aplicação de multa concomitantemente. Neste sentido, cite-se excerto do Voto Condutor do Acórdão n. 85/2006 – 1ª Câmara:

“6. Discordo, entretanto, da aplicação de penalidade ao Sr. Severino Bronzeado Neto, uma vez que os recursos provenientes do aludido convênio foram repassados à municipalidade na vigência do Decreto-lei nº 199/1967, o qual não previa a imputação cumulativa de débito e de multa”.

CONCLUSÃO

21. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. José Humberto Sampaio Canejo, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando-se o Acórdão n. 103/2001 – 2ª Câmara, alínea “a”, retificado pelo Acórdão proferido pela 2ª Câmara na Relação n. 67/2001, Ata n. 35/2001, para que o débito seja cobrado a partir de 26/09/1991, abatido da quantia de Cr$ 3.224.402,55 (três milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e dois cruzeiros e cinqüenta centavos), na data de 27/04/1993;

b) tornar insubsistente a alínea “b” do Acórdão recorrido; e

c) comunicar ao recorrente a deliberação que vier a ser adotada por esta Corte.

13. O Sr. Secretário, em substituição, da Serur manifestou-se de acordo com o referido encaminhamento, salvo em relação à data a partir da qual o débito deveria ser exigido, entendendo ser o dia 21/2/91 (anexo 1, fl. 159).

14. Por fim, a representante do MP/TCU, Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, emitiu novo parecer, abaixo reproduzido em sua íntegra (anexo 1, fls. 160/161):

“Retornam os autos após a realização das diligências para saneamento do processo, cujas informações obtidas não propiciaram o efetivo esclarecimento acerca do suposto recolhimento do débito objeto da presente Tomada de Contas Especial.

2. Por meio de Despacho singular, o nobre Relator ad quem trouxe a lume questões relevantes para o deslinde da matéria: os recursos de ambos os convênios envolvidos – Convênios n.º 2.097/1989 e n.º 391/1990 – foram movimentados na mesma conta-corrente de titularidade do Município de Serrita/PE; na data em que os recursos do Convênio n.º 391/1990 foram repassados ao Município, o saldo remanescente do Convênio 2.097/1989 era ínfimo e, salvo na hipótese de desvio dos recursos deste último ajuste, não se revela factível que os recursos restituídos à União possam, efetivamente, a ele corresponder, de tal sorte que haveria fundada plausibilidade de o recolhimento, sob a perspectiva material, referir-se aos recursos do Convênio n.º 391/1990 (despacho à fl. 87 deste anexo 1), o que afastaria as hipóteses de desvio ou locupletamento.

3. Ao revés da posição trilhada pela Unidade Técnica, diante da relevância das questões suscitadas em contraposição com o caráter inconcluso das diligências levadas a efeito, cremos que a eventual deliberação deletéria ao patrimônio jurídico do responsável não se coadunaria com o espírito de apreensão da verdade real que há de nortear os julgados proferidos na jurisdição constitucional de controle externo.

4. Não se trata, em verdade, de se subverter o conteúdo material do princípio constitucional sensível do dever de prestação de contas, tampouco de se profligar a inversão do ônus da prova, pois o que está em jogo é a valoração das alegações do responsável, as quais não são desprovidas de plausibilidade, consoante destaca o ilustre Ministro por meio do Despacho mencionado: é dizer, perante as peculiaridades da situação examinada, revela-se bastante verossímil que tenha ocorrido mero erro de preenchimento do DARF, por parte do setor financeiro da Prefeitura, o que ensejaria a caracterização de falha de ordem formal, de modo a afastar, por conseguinte, as hipóteses de débito e de grave irregularidade.

5. Desta forma, malgrado os diversos esforços de saneamento levados a efeito, perante a dúvida que ainda paira nos autos, da qual poderia decorrer a injustiça na reapreciação da matéria em sede desta via rescisória, deve incidir o consagrado princípio “in dubiu pro reo”. Ressalta-se que os elementos desfavoráveis ao responsável repisados nos autos não reúnem valor probante suficiente para se atribuir o eventual dano ao responsável.

6. Por fim, destaca-se a propriedade da observação aduzida na instrução precedente, no sentido de que os fatos que ensejaram as irregularidades e a correspondente perpetração do suposto dano são anteriores à vigência da Lei n.º 8.443/92: vale dizer que ocorreram sob a égide do Decreto-lei n.º 199/67, cujo diploma não previa a cominação de multa cumulativamente com a imputação de débito.

Assim, em decorrência do princípio de status constitucional "nulla poena sine lege", não seria cabível a aplicação da sanção, de modo a se impor a rescisão do item "b" da decisão atacada, ainda que se valore, sob perspectiva diversa da ora esposada, as vertentes do mérito da gestão das contas e do quantum debeatur.

7. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público, divergindo da Unidade Técnica, propõe que se conheça do presente Recurso de Revisão para, no mérito, ser a ele concedido provimento, no sentido de se tornar sem efeito os termos do Acórdão impugnado, de sorte que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva, certificando-se quitação ao responsável, na forma dos arts. 16, inciso II, e 18, da Lei n.º 8.443/92 e dando-se ciência da deliberação a ser proferida aos interessados e ao órgão responsável pela execução do acórdão a quo.

8. Por derradeiro, cumpre-nos informar o ingresso de requerimento formulado pelo responsável, Senhor José Humberto Sampaio Canejo, por meio de que solicita seja concedido o benefício contido no art. 3.º, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 10.741/03, para o fim de prioridade processual, haja vista ainda o estágio avançado da execução movida pela União Federal em razão do Acórdão impugnado em sede do presente Recurso de Revisão."

É o Relatório.

VOTO

Em relação à admissibilidade, entendo que o recurso deve ser conhecido, uma vez que se enquadra na situação prevista no inciso III do art. 35 da Lei nº 8.443/92, isto é, o recorrente traz aos autos documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

2. Quanto ao mérito, deixo de acompanhar, com as devidas vênias, a proposta da Unidade Técnica — no sentido do provimento parcial do recurso, com redução do débito e exclusão da multa —, para alinhar-me ao posicionamento expresso pelo Ministério Público que atua junto a esta Corte (provimento do recurso, insubsistência do acórdão recorrido e julgamento das contas pela regularidade com ressalvas), adotando, como razões de decidir, os argumentos expostos pelo *Parquet* especializado no último parecer reproduzido no Relatório supra.

3. Adicionalmente, destaco, no que se refere à gestão do convênio, que a transferência, por parte do órgão repassador, de valor insuficiente para a realização da eletrificação rural concorreu — como causa alheia à vontade do recorrente — para inviabilizar a realização do objeto conveniado. Realmente, os recursos recebidos pelo Município, se aplicados, não gerariam benefícios à comunidade, como reconhece expressamente o então Ministério da Agricultura e Reforma Agrária na Nota Técnica inserida às fls. 59/60 do volume principal.

4. Em relação especificamente à devolução dos recursos não geridos, registro, ainda, que o Departamento do Tesouro Nacional não promoveu — diante da ausência de movimentação dos recursos por prazo superior a trinta dias — a sua restituição ao órgão repassador, por intermédio do Banco do Brasil, segundo autorização contida na Cláusula Quarta, item III, da minuta do termo do convênio (vol. principal, fl. 15). Diante desse fato, não é desarrazoado pressupor que o Sr. José Humberto, ora recorrente, pudesse pensar que, transcorrido esse prazo, caberia ao Tesouro Nacional providenciar a restituição dos recursos ao órgão repassador, evitando, assim, que ficassem sem utilização.

5. De qualquer forma, embora não tenha prontamente providenciado a devolução dos recursos creditados à conta do Convênio nº 391/90 — sob a razoável justificativa de que tentava obter outras fontes complementares —, o recorrente apresenta, nesta etapa recursal, documento de arrecadação de receitas federais (DARF), datado de 28/12/92, referente à restituição ao Tesouro Nacional do valor de Cr$ 22.000.251,06, cujo histórico faz menção (por equívoco, segundo o ex-Prefeito) a outro convênio (anexo 1, fl. 13).

6. Apesar de o recorrente não ter comprovado, de forma incontestável, a ocorrência do apontado erro na identificação do convênio, penso — como o fizeram o então Relator do processo, Ministro Walton Alencar Rodrigues (despacho à fl. 87 do anexo 1) e o MP/TCU (parecer às fls. 160/161 do anexo 1) que é bastante plausível que sua afirmação seja verídica, considerando-se que, quando do ingresso das verbas referentes ao convênio de que se cuida (nº 391/90), o saldo da conta — que também recebera recursos referentes a outro convênio — era irrisório.

7. Diante do exposto — mesmo estando ciente de que em tema de comprovação de despesa pública a dúvida deve se resolver em favor da sociedade (“in dubio pro societatis”), vez que compete aos gestores públicos comprovar a correta aplicação dos recursos — entendo que, neste caso concreto, alicerçando-me no princípio da verdade real, é de maior prudência — seja pelas circunstâncias especiais que circundam o caso, seja pela razoabilidade dos argumentos e do conjunto de documentos apresentados — acolher as razões apresentadas pelo recorrente. Ademais, o princípio “in dubio pro reo”, é particularmente aplicável em questões de fato, envolvendo a interpretação das provas contidas no processo, o que, segundo penso, se amolda bem ao caso em análise.

8. Saliento, por fim, que os recursos referentes ao convênio em discussão foram liberados à municipalidade em data anterior à vigência da Lei Orgânica deste Tribunal, sob égide, portanto, do Decreto-lei nº 199/67, que não previa a hipótese de aplicação de multa concomitante com a condenação em débito. Desse modo, a multa, de qualquer forma, deveria ser afastada, diante da impossibilidade de sua aplicação.

9. Face as razões e os posicionamentos apontados, entendo que deva ser dado provimento ao recurso sob exame, na forma proposta pelo MP/TCU.

Diante do exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1593/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 500.180/1995-4
2. Grupo II - Classe I – Recurso de revisão em TCE
3. Responsável: José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito (CPF nº 010.036.584-15)
4. Entidade: Município de Serrita (PE)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Bento José Bugarin
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos
8. Advogado constituído nos autos: Djair de Sousa Farias (OAB/PE nº 3.711)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão, em sede de Tomada de Contas Especial (instaurada em razão de inexecução do Convênio nº 391/90, celebrado em 31/12/1990, entre o Município de Serrita e o extinto Ministério da Agricultura e Reforma Agrária –MARA, objetivando a implantação de 1000 m de rede de eletrificação rural), interposto pelo Sr. José Humberto Sampaio Canêjo, ex-Prefeito do referido Município, contra o Acórdão nº 103/2001-TCU-2ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei no 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão n.º 103/2001-TCU-2ª Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Humberto Sampaio Canêjo, dando-lhe quitação, com fulcro nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92; e

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao recorrente, à Procuradoria Regional da União – 5ª Região e à Justiça Federal de Primeira Instância –20ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco (Processo 2003.83.00.018769-1).

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1593-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC-018.299/2008-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidade: Município de Canindé/CE
Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Sumário: SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA QUE O TCU EFETUE AUDITORIA NO MUNICÍPIO DE CANINDÉ/CE. FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA CITADA MUNICIPALIDADE E OBJETO DO TC-012.085/2007-8 ATENDE A DEMANDA DAQUELA CASA LEGISLATIVA. COMUNICAÇÃO À SOLICITANTE. JUNTADA DOS AUTOS AO TC-012.085/2007-8.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, na qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados remeteu a este Tribunal, para as devidas providências, cópia da Representação nº 24/2007, de autoria do Sr. Luiz Ximenes Filho, que apresenta denúncia contra a administração pública do Município de Canindé/CE, bem como do Relatório Prévio de autoria do Deputado Federal João Oliveira, que concluiu no sentido de que este Tribunal promova fiscalização na citada prefeitura (fls. 1/42).

2. Nesse requerimento são relatadas irregularidades que teriam ocorrido durante o mandato do Sr. Antônio Gláuber Gonçalves Monteiro e o andamento da apuração dos feitos na esfera judicial. Consoante aponta o representante, há substanciais indícios de malversação de recursos públicos no citado município, com a não-observância dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal.

3. A seguir, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso 1º, da Lei nº 8.443/92, transcrevo, com ajustes de forma, a instrução de fls. 46/57, elaborada no âmbito da Secex/CE:

“3. (...) Nas palavras do denunciante, conforme consignado na inicial:

"1 - Que na condição de radialista e apresentador do programa "A VERDADE NA BOCA DO POVO", pela Radio Vanguarda de Caridade, tem recebido informações de enriquecimento ilícito do Prefeito Glauber Monteiro, do Vereador Joceli Figueiredo e de outras pessoas, aliadas dos mesmos que, entre outras coisas, emprestam seus nomes para a constituição de empresas LARANJAS que compõem a máfia das licitações da Prefeitura local, além de adotarem patrimônio que não Ihes pertence;

2 - Que ao verificar, in loco, tais denúncias, constatou a veracidade das mesmas, como demonstrado no DVD, em anexo, com a filmagem de obras, umas inexistentes ou inacabadas, outras de péssima qualidade, mais todas superfaturadas, constituindo-se numa verdadeira vergonha nacional;

3 - A quadrilha adredemente preparada para saquear os cofres públicos, montada neste Município, funciona da seguinte maneira:

3.1 - O Vereador Joceli Figueiredo age como corretor de emendas junto ao Congresso Nacional, onde através de Emendas Parlamentares, consegue volumosos recursos junto aos Ministérios do Governo Federal, desviados, em sua quase totalidade, para os integrantes da quadrilha, gerando enriquecimento ilícito;

3.2 - O mesmo Vereador comanda uma rede de Empresas LARANJA, que entre si, disputam e vencem as licitações através de processos viciados e fraudulentos, e, quando ocorre de uma Empresa de fachada vencê-las, a construção das Obras é transferida para aquelas;

3.3 - Cabe, também, ao Vereador (...), a indicação dos integrantes da Comissão de Licitação da Prefeitura, notadamente do Presidente, sobre o qual mantém controle absoluto.

3.4 - Já o Prefeito Glauber Monteiro, tem a missão de escolher, a ponta de dedos, os Secretários Municipais, como demonstrado na nomeação de sua própria esposa Daniela Monteiro para a Secretaria de Educação e Ação Social, do Vereador Joceli Figueiredo para Secretario de Saúde e do Vereador José Adauto Almeida Pinto para Secretario de Administração e Finanças, numa demonstração lógica, de controle absoluto das verbas municipais, de vez que aí se incluem os Fundos Geral, da Educação e da Saúde.

4 - Afora a farra com os recursos provenientes dos convênios resultantes da indicações parlamentares, observa-se também, a orgia com os numerários advindos das transferências institucionais, constatada com a falta de merenda escolar, medicamentos, insumos para exames laboratoriais, entre outros, desviados em profusão.

5 - Instalou-se, nas Secretarias, notadamente, nas de Educação, Saúde e Infra-estrutura, um processo de compra de Notas Fiscais o que será facilmente, constatado, através de uma auditagem eficiente no setor de licitações, onde se encontra a ponta de um grande ICEBERG".

4. Além das denúncias acima transcritas, consta dos presentes autos cópia de "Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa e Ressarcimento ao Patrimônio Público com Pedido de Liminar", Registro Processual n.º 2007.0012.8202-4/0, na Comarca de Canindé - Juízo de Direito da 1ª Vara, movida pelo Ministério Público Estadual contra Jucivalda da Silva Carvalho Holanda e outros (fls. 6/21), sendo a Sra. Jucivalda a Coordenadora de Compras da Prefeitura Municipal de Canindé. Em resumo, consta da ação movida pelo Ministério Público Estadual:

a) que chegou ao conhecimento daquele Ministério, por meio de expediente oriundo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda COAF, informação segundo a qual a Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda teria movimentado, no período de janeiro de 2005 a janeiro de 2006, a importância de R$ 1,0 milhão, cifra incompatível com sua capacidade financeira presumida, uma vez que auferia renda mensal em torno de R$ 1.000,00 (um mil reais), no exercício das funções de Coordenadora de Compras da Prefeitura Municipal de Canindé - CE;

b) a Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, na condição de Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Canindé, administrava com amplos poderes outorgados por procuração pública as empresas S&S CONSTRUÇÕES LTDA. e EFICAZ ASSESSORIA E CONSULTORIA PROJETOS LTDA-ME, empresas estas que concorriam nas licitações públicas realizadas pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Canindé, presidida pela Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, numa demonstração de audácia e na crença da impunidade;

c) mediante farta documentação acostada nos autos, o Ministério Público demonstrou que a empresa S&S CONSTRUÇÕES LTDA. venceu vários certames licitatórios e os pagamentos recebidos do Município de Canindé, mediante cheques nominais à empresa em referência, eram endossados pela sócia majoritária, Edyene David de Sousa, e depositados na conta pessoal da Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda.

5. Ainda na esfera judicial, o Juízo do feito, em decisão de 8.06.07, decidiu pelo deferimento do pedido de concessão da liminar e decretou:

a) a indisponibilidade dos bens imóveis e móveis dos Promovidos, pessoas físicas e jurídicas;

b) o afastamento da Promovida Maria Hozana Dias Teixeira, membro da Comissão de Licitação da Prefeitura de Canindé, do exercício das atividades em qualquer função ou cargo público que ocupe na administração municipal;

c) quebra dos sigilo bancário dos promovidos Maria Hozana Dias Teixeira, Edyene David de Sousa, Adriano Silva de Sousa, Lucivalda Guedes da Silva, Antônio Carlos Ribeiro Cruz, S&S CONSTRUÇÕES LTDA. e EFICAZ ASSESSORIA CONSULTORIA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA-ME;

d) suspensão dos contratos administrativos em que figurem as empresas S&S CONSTRUÇÕES LTDA e EFICAZ ASSESSORIA CONSULTORIA PROJETOS E CONTRUÇÕES LTDA-ME.

6. O Deputado João Oliveira (DEM-TO), relator da representação, considera que o desenrolar da questão na esfera judicial é um indicativo de que o pretenso esquema de corrupção no município de Canindé/CE começa a ser desfeito. Acredita ele, todavia, que apenas a ação judicial poderá ser insuficiente para o total deslinde da questão. Assim, sugere que a Comissão de Fiscalização conte com o apoio do TCU, mercê da estrutura do Tribunal e dos meios de que dispõe a Corte de Contas para apurar feitos dessa ordem.

7. Finalmente, o Relator, levando em conta os objetivos da Representação sob comento e a objetividade e celeridade dos trabalhos, sugere que o período a ser investigado pelo TCU restrinja-se aos repasses realizados pela União nos últimos cinco anos, ou seja, de 2003 a 2007. Deixa o Relator sob a responsabilidade do TCU, com base nas técnicas de auditoria normalmente utilizadas, a definição do tamanho da amostra a ser investigada na auditoria a que o TCU eventualmente proceda.

Análise de Admissibilidade e Tramitação do Processo

(...) Desse modo, no que tange à legitimação, este processo deverá ser autuado como Solicitação do Congresso Nacional – SCN.

Existência de Elementos Subsidiadores da Análise

12. De acordo com o Sistema Processus, existem quatro processos com o mesmo objeto da presente SCN em tramitação no TCU, todos da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro. O Processo TC-012.085/2007-8 é uma denúncia e a ele foi apensado o TC-010.145/2008-7, por sua vez, encaminhado ao TCU pela Procuradoria Geral de Justiça/CE, que se encarrega de remeter ao Tribunal relatório da Controladoria-Geral da União sobre a auditoria que o Controle Interno levou a termo naquele município cearense.

13. O processo TC-008.147/2008-4, originário da CGU, contém o mesmo relatório de auditoria que foi encaminhado ao Tribunal de Contas pela Procuradoria Geral de Justiça/CE. Por fim, o processo TC-016.022/2008-4 (encaminhado ao TCU pelo Poder Judiciário local) também trata da mesma denúncia sobre malversações e desvios ocorridos na Prefeitura de Canindé/CE.

14. Deve-se registrar que o processo oriundo da Controladoria-Geral da União é derivado de extensa auditoria levada a cabo pelo Controle Interno, tendo como elementos de investigação a mesma denúncia que deu origem à presente SCN. Por fim, convém destacar também que, aos autos do processo TC-012.085/2007-8, está anexado o relatório de auditoria confeccionado pelo Tribunal de Contas dos Municípios cearense.

Análise da Solicitação

15. A extensa auditoria levada a cabo pela Controladoria-Geral da União apontou as seguintes irregularidades na gestão da Prefeitura Municipal de Canindé/CE e, como antes mencionado, foi responsável pela abertura do processo TC-012.085/2007-8:

- “Indícios de conluio ou de simulação de realização do processo licitatório, Concorrência nº 02/2005, relativo ao contrato de repasse 177866-92 do Ministério das Cidades (fls. 9, anexo 2);
- Execução parcial de serviços previstos para a Rua D. Henrique, referente ao objeto do contrato de repasse nº 177866-92 do Ministério das Cidades (fls. 13, anexo 2);
- Indícios de conluio ou de simulação de realização do processo licitatório (Concorrência nº 02/2005, relativo ao contrato de repasse 179822-02 do Ministério das Cidades (fls. 14, anexo 2);
- Evidências de fraude no processo licitatório Convite nº 004/2003, referente ao contrato de repasse nº 149516-60, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (fls. 17, anexo II);
- Evidências de fraude do processo licitatório Convite nº 005/2003, que objetivou a contratação de empresa para construção de Passagem Molhada, objeto do Contrato de Repasse nº 149516-60, firmado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA com a Prefeitura de Canindé (fls. 20, anexo 2);
- Previsão de pagamento antecipado em cláusula contratual (fls. 22, anexo 2);
- Deficiência na execução do serviço de construção de passagem molhada, Contrato de Repasse nº 149516-60 (fls. 23, anexo 2);
- Indícios de conluio na Tomada de Preços nº 005/2006, que objetivava a contratação de empresa para execução de obras de engenharia, dentre as quais a construção do Açude Público Poço da Pedra, convênio nº 37304557200619000, firmado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário;

- Indicativo de montagem de processo licitatório para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar – Convite nº 09/2005 (fls. 25, anexo 2);
- Certidões falsas/adulteradas apresentadas para compor processo licitatório, Convite nº 023, para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar (fls. 28, anexo 2);
- Comprometimento do caráter competitivo no processo licitatório nº 038/2005 (fls. 28, anexo 2);
- Indícios de montagem do processo licitatório nº 062/2005 e 023/2005 (fls. 30, anexo 2);
- Fracionamento de despesas na aquisição de gêneros alimentícios, destinados à merenda escolar, no valor total de R$ 222.258,48, ultrapassando, portanto, o limite para realização de licitação na modalidade de convite que é de R$ 80.000,00 (Convites 009, 023, 038, 062, todos de 2005), fls. 33, anexo 2;
- Indícios de montagem do processo licitatório nº 001/2007, fls. 35, anexo 2;
- Alimentos armazenados de forma inadequada/distribuição insuficiente para suprir as necessidades dos alunos do ensino fundamental, fls. 38, anexo 2;
- Indícios de montagem dos processos licitatórios nº 091/2005, 094/2005 e 017/2006(fls. 41, anexo 2);
- Certidões falsas apresentadas para compor processo licitatório – processo licitatório nº 036/2004 (fls. 48, anexo 2);
- Certidões falsas apresentadas para compor processo licitatório – processo licitatório nº 037/2004 (fls. 48, anexo 2);
- Ausência, no processo, da cópia da publicação do aviso de licitação – Processo licitatório nº 007/2005 (fls. 50, anexo 2);
- Assinaturas divergentes no processo licitatório Convite nº 033/2005 (fls. 52, anexo 2);
- Empresa participante de processo licitatório sem Certidão Negativa de Débito – CND (INSS), processo licitatório nº 040/2005 (fls. 54, anexo 2);
- Empresa vencedora de licitação pertencente à Secretária de Educação, Processo Licitatório nº 043/2005 (fls. 55, anexo 2);
- Indícios de montagem de processo licitatório, Convite nº 045/2005, Convite nº 053/2005 (fls. 56, anexo 2);
- Empresa participante de processo licitatório, Convite nº 055/2005, não possuía o Certificado de Regularidade Fiscal com o FGTS (fls. 58, anexo 2);
- Processo Licitatório, Convite nº 059/2005, posterior à assinatura do contrato (fls. 59, anexo 2);
- Empresas participantes do processo licitatório, Convite nº 070/2005, sem Certificado de Regularidade para com o FGTS (fls. 60, anexo 2);
- Fracionamento de despesa na aquisição de gêneros alimentícios, Convite nº 040/2005 e 070/2005 (fls. 62, anexo 2);
- Fracionamento de despesa na contratação de empresa para produção e impressão de material didático, Processo licitatório nº 071/2005 e 072/2005 (fls. 62, anexo 2);
- Indícios de Montagem de processo licitatório, Convite nº 089/2005 (fls. 63, anexo 2);
- Associação de empresas para frustrar o caráter competitivo - processo licitatório nº 001/2006 (fls. 65, anexo 2);
- Comprometimento do caráter competitivo nos processos licitatórios pregão nº 010/2006 e pregão 011/2006 (fls. 67, anexo 2);
- Indícios de Montagem de procedimento licitatório/empresas participantes não localizadas, processos nº 011/2006, 013/2006 (fls. 70, anexo 2);
- Indícios de montagem de processo licitatório por ocasião do Processo Licitatório nº 010/2006, efetuado em 22/02/2006, para contratação de serviços de capacitação de professores (fls. 75, anexo 2);
- Indícios de montagem do processo licitatório nº 013/2006, efetuado em 10/05/2006, para aquisição de gêneros alimentícios; (fl. 77, anexo 2);
- Indícios de montagem de processos licitatórios, Pregão nº 016/2006 e Pregão nº 003/2006, Convite nº 020/2006, Convite nº 024/2006 (fls. 78, anexo 2);
- Cheques da Conta Corrente Específica do Programa de Educação de Jovens e Adultos depositados na conta corrente particular da presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva

Carvalho Holanda, Agência 1035-9, c/c nº 8746-7, no valor total de R$ 139.397,45, processo nº 2007.0016.5869-5, do Ministério Público do Estado do Ceará (Ação Civil Pública), fls. 84, anexo 2);

- Depósitos efetuados por empresas participantes/vencedoras de processos licitatórios na conta corrente particular da presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, Agência 1035-9, c/c nº 8746-7, no valor total de R$ 293.578,68, processo nº 2007.0016.5869-5, do Ministério Público do Estado do Ceará (Ação Civil Pública), fls. 84, anexo 2;
- Cheques da conta corrente específica do Programa de Educação de Jovens e Adultos depositados em conta corrente do companheiro da presidente da Comissão de Licitação, Sr. Francisco Lucilane Pereira Cruz, no valor total de R$ 65.499,67, Inquérito Policial – IPL nº 0783/2006-SR/CE da Superintendência Regional da Polícia Federal (fls. 85, anexo 2);
- Ausência de publicação do aviso da Tomada de Preços nº 005/2005, em jornal de grande circulação (fls. 86, anexo 2);
- Veículos inadequados para transporte escolar, em desacordo com o Código Nacional de Trânsito;
- Fraude no processo licitatório Convite nº 019/2004 (fls. 88, anexo 2);
- Indícios de conluio ou de simulação de realização do processo licitatório Convite nº 019/2004;
- Execução parcial de serviço previsto na proposta da empresa contratada, no importe de R$ 10.140,80, Convênio PGE 100/2004 firmado com o DNOCS (fls. 89, anexo 2);
- Montagem de procedimento licitatório na Tomada de Preços nº 06/2004, referente ao Convênio PGE-24/2004, firmado com o DNOCS (fls. 95, anexo 2);
- Indícios de conluio ou de simulação de realização de processo licitatório, relativo a Tomada de Preços nº 06/2004, que objetivou a construção de três passagens molhadas (fls. 96, anexo 2);
- Falsificação de Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, Tomada de Preços nº 06/2004, Convênio PGE 24/2004 (fls. 99, anexo 2);
- Deficiência na execução do serviço de construção da passagem molhada (Convênio PGE 24/2004), fls. 101, anexo 2;
- Cheque referente à conta corrente específica do convênio PGE 24/2004, c/c nº 14057-0, Agência nº 1035-9, do Banco do Brasil, no valor de R$ 15.306,84, depositado na conta corrente particular da Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, c/c 8746-7, Ag. 1035-9, conforme Processo nº 2007.0016.5869-5 do Ministério Público do Estado do Ceará (fl. 101);
- Indícios de montagem de processo licitatório, Convite nº 007/2004, referente ao Convênio PGE-75/2004, tendo como objeto a construção do Sistema de Abastecimento d'Água no Assentamento Suíça (fl. 102);
- Empresas MEJE CONSTRUÇÕES E EDIFICAÇÕES LTDA, KOTTA CONSTRUÇÕES E EDIFICAÇÕES LTDA E MARIA DE FÁTIMA TOMAZ, que realizaram obras públicas no Município de Canindé por intermédio de subcontratações, realizaram depósitos na conta bancária de Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, Presidente da Comissão de Licitação (fls. 103);
- Execução parcial de serviços previstos para o Sistema de Abastecimento d'Água do Assentamento Suíça, objeto do Convênio PGE 75/2004, firmado com o DNOCS, executado pela Construtora COPEL Ltda, no valor de R$ 132.655,93. Não foram executados serviços previstos no projeto e proposta da empresa contratada, no montante de R$ 14.266,07 (fls. 106);
- Deficiência na execução do serviço do Sistema de Abastecimento d'Água do Assentamento Suíça Convênio PGE 75/2004, pagamento à maior pelos serviços de escavação e reaterro de vala na importância de R$ 15.147,10;
- Cheque nº 850016, datado de 10/11/2005, no valor de R$ 6.332,97, nominativo à Construtora Copel Ltda, referente à conta corrente específica do convênio nº PGE 75/2004, nº 14084-8, Agência nº 1035-9 do Banco do Brasil, depositado na conta corrente particular da Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, c/c 8746-7, agência 1035-9 (fl. 110);
- Indícios de conluio ou de simulação de realização do Convite nº 011/2004, que objetivou a construção do Açude Público Pé de Serra, na localidade de São Serafim, objeto do Convênio PGE-76/2004, firmado com o DNOCS (fls. 111, anexo 2);
- Má qualidade na construção do açude Pé de Serra (fls. 111, anexo 2);
- Cheque, no valor de R$ 1.462,04, nominativo à Palestina Construções Ltda, referente à conta corrente específica do convênio PGE 76/2004, Agência nº 1035-9 do Banco do Brasil, c/c 14.077-5,

depositado em conta corrente particular da presidenta da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (Ag. 1035-9, c/c 8746-7), fls. 113, anexo 2;

- Cheque, no valor de R$ 1.462,04, nominativo à Palestina Construções Ltda, referente à conta corrente específica do convênio PGE 76/2004, Agência nº 1035-9 do Banco do Brasil, c/c 14.077-5, depositado em conta corrente particular do Sr. Francisco Lucilane Pereira da Cruz, companheiro da presidenta da Comissão de Licitação, Sra Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (Ag. 1035-9, c/c 8746-7), fls. 113, anexo 2;
- Indícios de montagem de processo licitatório, Tomada de Preços nº 001/2004, referente ao Convênio nº PGE-94/2003, firmado com o DNOCS, tendo como objeto a execução de diversas obras de engenharia, dentre as quais a construção de três passagens molhadas (fls. 114, anexo 2);
- Cheques referentes à conta corrente nº 13.114-8, agência nº 1035-9 do Banco do Brasil, específica do convênio PGE 89/2003, nominativos à Construtora Copel Ltda, depositados na conta corrente particular nº 8746-7, Agência 1035-9, da presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, totalizando R$ 20.652,76 (fls. 118, anexo 2);
- Falsificação de Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, Tomada de Preços nº 02/2004, referente a execução da construção do Sistema de Abastecimento d’Água do Assentamento de Carnaubal, objeto do Convênio PGE 99/2004 (pág. 119, anexo 2);
- Indícios de conluio ou de simulação de realização do procedimento licitatório, Tomada de Preços nº 02/2004, que objetivou a contratação da empresa para execução de obras e serviços de engenharia, dentre as quais a construção do Sistema de Abastecimento d’Água do Assentamento de Carnaubal, objeto do Convênio PGE 99/2004 (fls. 120, anexo 2);
- Execução parcial de serviços previstos para o Sistema de Abastecimento d’Água do Assentamento Carnaubal, total de serviços não executados na ordem de R$ 9.042,41, Convênio PGE 99/2004, executado pela empresa F.C Mesquita Construções e Emp. Ltda (fls. 121, anexo 2);
- Deficiência na execução do serviço do Sistema de Abastecimento d’Água do Assentamento Carnaubal, Convênio PGE 99/2004**,** executado pela empresa F.C Mesquita Construções e Emp.Ltda, impossível avaliação do prejuízo (fls. 122, anexo 2);
- Comprometimento da obra em razão de deficiência na execução do serviço de escavação e reaterro de vala, bem como pagamento a maior de R$ 18.354,90, pela sua execução, Convênio PGE 99/2004 (fl. 123, anexo 2);
- Execução de Açude em localidade diversa à prevista no Plano de Trabalho. Convênio nº PGE 101/2004, celebrado em 01/07/2004, com o DNOCS, tendo como objeto a construção do Açude Público São Roberto. Prestação de Contas aprovada (fls. 125, anexo 2);
- Falsificação de Aviso de Licitação relativo a Tomada de Preços nº 02/2004, que objetivava a contratação da empresa para execução do Açude Público São Roberto, Convênio nº PGE 101/2004 (fl. 127, anexo 2);
- Indícios de Conluio ou de simulação de realização de procedimento licitatório, Tomada de Preços nº 02/2004 que objetivava a contratação da empresa para execução do Açude Público São Roberto, Convênio nº PGE 101/2004 (fl. 128, anexo 2);
- Cheque no valor de R$ 2.401,12, referente à conta corrente nº 14.076-7, Agência nº 1035-9, específica do Convênio nº PGE 101/2004**,** depositado na conta corrente particular da Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (Ag.1035-9, c/c nº 8746-7), fls. 129, anexo 2;
- Cheque no valor de R$ 2.401,12, referente à conta corrente nº 14.076-7, Agência nº 1035-9, específica do Convênio nº PGE 101/2004, depositado na conta corrente particular do Sr. Francisco Lucilane Pereira da Cruz, companheiro da Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (Ag.1035-9, c/c nº 8746-7), fls. 129, anexo 2;
- Indícios de montagem de processo licitatório, referente ao Convite nº 007/2002, efetuado para contratação da empresa visando a construção de uma passagem molhada sobre o Rio Canindé, objeto do Convênio PGE nº 179/2002 (fls.130, anexo 2);
- Cheque referente à Conta Específica do Convênio PGE nº 179/2002, nº 9623, Ag. nº 1035-9, no valor de R$ 58.886,77, nominativo à Construtora Est. Ângelo Ltda., depositado na conta corrente do Sr. Francisco Lucilane Pereira da Cruz, companheiro da presidenta da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (fls. 132, anexo 2);

- Indícios de montagem de processo licitatório, referente ao Convite nº 006/2002, efetuado para contratação da empresa visando a construção de uma passagem molhada no Riacho dos Tanques, objeto do Convênio PGE nº 180/2002 (fls. 133, anexo 2);
- Cheque referente à Conta Específica do Convênio PGE nº 180/2002, nº 9622, Ag. nº 1035-9, no valor de R$ 37.017,65, nominativo à Construtora Est. Ângelo Ltda., depositado na conta corrente do Sr. Francisco Lucilane Pereira da Cruz, companheiro da presidenta da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (fls. 135, anexo 2);
- Acréscimo irregular no valor de R$ 140.000,00, do Convênio EP nº 471/2005, firmado com o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional da Saúde – FUNASA**,** para a implantação de Sistema de Abastecimento d'Água na localidade de Salão e Vida Medeiros (fl. 135, anexo 2);
- Evidência de fraude no processo licitatório Tomada de Preços nº 006/2005, que objetivou a contratação da empresa para a Implantação do Sistema d'Água na localidade de Salão e Vila Medeiros objeto do Convênio EP nº 471/2005 (fls. 140, anexo 2);
- Execução parcial de serviços previstos para o Sistema de Abastecimento d'Água na localidade de Salão e Vila Medeiros, Convênio nº 471/2005. Foi verificado que não foram executados serviços previstos no projeto e na proposta da empresa contratada, no montante de R$ 8.445,56 (fls. 141, anexo 2);
- Comprometimento da obra em razão de deficiência na execução do serviço de escavação e reaterro de vala, bem como pagamento a maior no valor de R$ 20.928,05 pela sua execução, verificado no Convênio 471/2005 (fls. 141, anexo 2);
- Comprometimento do caráter competitivo do processo licitatório nº 004/2005, referente ao Convênio 5404/2004, Ministério da Saúde, tendo como objeto a aquisição de unidade móvel da saúde (fl. 143, anexo 2);
- Irregularidades na construção dos módulos sanitários, objeto do convênio CV 561/04 **–** Siafi 505343, Ministério da Saúde, no valor total de R$ 195.364,75 (fls. 146, anexo 2);
- Não disponibilização da Tomada de Preços nº 004/2004, para execução dos módulos santitários, objeto do convênio CV 561/04 – Siafi 505343 (fls. 145, anexo 2);
- Cheque nº 850028 no valor de R$ 54.702,18, nominativo à Kotta Construções Ltda., referente à conta corrente específica do convênio nº CV561/04, nº 14.696-X, Agência nº 1035-9 do Banco do Brasil, na conta corrente particular da Presidenta da Comissão de Licitação, Sra. Jucivalda da Silva Carvalho Holanda (Ag.1035-9, c/c nº 8746-7), fls. 148, anexo 2;
- Certidão Negativa de Débito – CND (INSS) adulterada/indícios de montagem do processo licitatório nº 014/2005 – Convite nº 014/2005, efetuado para aquisição de material hospitalar, odontológico e laboratorial, referente a transferência direta no valor total de R$ 2.940.971,32, sendo R$ 938.691,00, em 2005, R$ 1.130.990,32, em 2006 e R$ 871.290,00, em 2007 (fls. 149, anexo 2);
- Indícios de montagem do processo licitatório, Convite nº 019/2005, efetuado em 24/05/2005, para aquisição de material hospitalar, não contém as assinaturas de nenhum dos licitantes, indicando que os mesmos não estavam presentes por ocasião da licitação (fls. 151, anexo 2);
- Certidões falsas/adulteradas apresentadas por empresas para compor processo licitatório, Convite nº 020/2005, efetuado em 24/05/2005, para aquisição de material odontológico (fls. 153, anexo 2);
- Indícios de montagem na realização de processo licitatório, Convite nº 021/2005, efetuado em 23/05/2005 (fls. 154, anexo 2);
- Fracionamento de despesa na aquisição de material hospital, laboratorial e odontológico, realização de 4 (quatro) processos licitatórios, convites, totalizando R$ 315.065,55, ultrapassando o limite para realização de licitação na modalidade convite que é de R$ 80.000,00, contrariando o que determina a alínea "a", inciso II, e § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 e alterações (fls. 156, anexo 2);
- Empresa participante do Convite nº 024/2005, efetuado em 30/05/2005, para aquisição de medicamentos, não possuía Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) expedido pela CEF (fls. 157, anexo 2);
- Certidões falsas/adulteradas apresentadas para compor processo licitatório, Convite nº 001/2006, efetuado em 10/01/2006, para aquisição de material hospitalar (fls. 158, anexo 2);
- Indícios de montagem de processo licitatório, Convite nº 002/2005, efetuado no dia 11/01/2006, para aquisição de material de laboratório, não continha as assinaturas dos representantes das empresas participantes (fls. 159, anexo 2);

- Fracionamento de despesas na aquisição de material hospitalar, laboratorial e odontológico, sendo realizados três processos licitatórios na modalidade Convite, totalizando R$ 208.101,64, ultrapassando, portanto, o limite para realização de licitação na modalidade convite que é de R$ 80.000,00 (fls. 161, anexo 2);
- Ausência, no processo, de cópia da publicação do aviso do processo licitatório/montagem de licitação na Tomada de Preços nº 001/2006, para contratação de veículos para a Secretaria de Saúde, contrariando o inciso III, artigo 21 da Lei nº 8.666/93 e alterações (fls. 163, anexo 2);
- Utilização indevida de recursos do Programa de Atenção Básica, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007 no valor total de R$ 59.018,33 (fls. 165, anexo 2);
- Pagamento indevido de tarifas bancárias com recursos do Programa de Atenção básica, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, referente à conta nº 14.843-1, Agência 1035-9, do Banco do Brasil S/A, no valor de R$ 2.187,84 (fls. 166, anexo 2);
- Contrapartida da prefeitura efetuada com recursos federais. Constatou-se três depósitos, no valor de R$ 110.385,00, à Secretaria Estadual de Saúde – SESA, na conta nº 58.040-6, Agência 0008-6, Banco do Brasil, a título de contrapartida da Prefeitura, para aquisição de medicamentos (Programação Pactuada e Integrada – PPI) junto ao Núcleo de Assistência Farmacêutica – NUASF, com recursos federais (fls. 167, anexo 2);
- Realização de despesas no valor de R$ 1.440,00, com manutenção em veículo não identificado, com recursos da Atenção Básica, conforme cheque nº 850418 e Nota Fiscal nº 154, de 29/03/2007 (fls. 168, anexo 2);
- Contratação de Médico Oftalmologista sem registro no Conselho Regional de Medicina no Ceará com recursos oriundos da Atenção Básica (fls. 168, anexo 2);
- Veículos oficiais e alugados utilizados na Atenção Básica transitando irregularmente (fls. 169, anexo 2);
- Veículos alugados inexistentes na base de Dados do Detran/CE (fls. 169, anexo 2);
- Realização de despesas com recursos da Atenção Básica sem apresentação de procedimento licitatório, no valor de R$ 161.519,29, para prestação de serviços relativo ao Desenvolvimento de Ações Complementares de Saúde e Operacionalização do Programa de Agentes Comunitários (PACS), junto ao Instituto de Administração Social e Emprego – IASE, sem apresentação de procedimento licitatório, bem como ausência de documentação comprobatória nos processos de pagamentos, tais como Termo de Parceria firmado entre as partes ou Convênio, relação de voluntários, comprovante de depósitos, cópia dos cheques, etc. (fls. 170, anexo 2);
- Despesas no valor de R$ 8.811,16, com alojamentos com recursos da Atenção Básica sem amparo legal (fl. 170, anexo 2);
- Processos de pagamentos do exercício de 2005, no valor de R$ 11.828,28, com recursos da Atenção Básica, sem documentação comprobatória (fls. 171, anexo 2);
- Pagamento de empréstimo à Administradora de Cartões de Créditos – Fort Brasil, no valor de R$ 7.114,03, retirados da conta da Atenção Básica, Cheque nº 850371, em 29/08/2006, relativo a pagamentos das prestações de empréstimos dos servidores. Verificou-se nas folhas de pagamento do mês de julho de 2006, que dos 69 servidores, 29 não são integrantes do Programa de Atenção Básica, perfazendo o total de R$ 2.745,23 (fls. 171, anexo 2);
- Profissionais de saúde constantes da folha de pagamento relativas aos exercícios de 2006/2007, não constam como integrantes das Equipes Saúde da Família, prejuízo no valor de R$ 236.682,30 (fls. 172, anexo 2);
- Indícios de montagem de processo licitatório, Tomada de Preços nº 003/2005, efetuado em 15/09/2005, para contratação de empresa prestadora de serviços de locação de veículos (fls. 174, anexo 2);
- Indícios de montagem de processo licitatório, Convite nº 013/2005, efetuado em 31/03/2005, para contratação de empresa prestadora de serviços de locação de veículos, pois duas das empresas participantes possuem o mesmo endereço (fls. 176, anexo 2);
- Empresa participante de processo licitatório sem Certidão Negativa de Débito – CND INSS por ocasião do processo licitatório, Convite nº 018/2005, para aquisição de material de limpeza;
- Impropriedades/Irregularidades verificadas na execução do Programa Saúde da Família, sem condições de avaliação do prejuízo (fls. 177, anexo 2);

- Associação de empresas para frustrar caráter competitivo de processo licitatório, Tomada de Preços nº 004/206, para construção de uma praça na Avenida São Francisco, prejuízo total, valor adjudicado de R$ 289.139,04 (fls. 182, anexo 2);
- Execução parcial de serviços previstos para a Praça localizada na Av. São Francisco. Valor dos serviços não efetuados, R$ 43.932,53 (fls. 183, anexo 2);
- Associação de empresas para frustrar o caráter competitivo de processo licitatório, Convite nº 005/2002, visando a contratação de empresa visando a construção de uma praça no Bairro Santa Luzia/ Certificado de Regularidade do FGTS – CRF adulterado (fls. 184, anexo 2).

16. Pelo que se espera haver demonstrado da vastidão de indícios de irregularidades colhidos em seu relatório, a Controladoria-Geral da União já despendeu os esforços de auditoria necessários ao exame e à eventual tomada de providências por parte da Corte de Contas acerca da possível malversação de recursos públicos por parte da Prefeitura Municipal de Canindé/CE, processo já deflagrado com o envio dos autos do referido TC-012.085/2007-8 ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator pela Unidade Técnica.

17. Há, ainda, um outro aspecto que deve ser mencionado e que leva o exame da situação do município de Canindé para além do proposto na presente SCN. Da leitura do relatório da CGU, depreende-se que os fatos denunciados já estão sendo apurados pela Controladoria-Geral da União, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e pela Polícia Federal.

18. Além disso, entre as irregularidades verificadas, algumas envolvem recursos federais transferidos através de convênios, cujas prestações de contas, algumas já foram aprovadas pelo órgão repassador, outras estão na situação “a aprovar” e apenas uma encontra-se em situação de inadimplência.

19. Por fim, foi verificado, ainda, a participação de agentes públicos no esquema fraudulento, principalmente no que concerne à fiscalização feita pelo DNOCS, que vem certificando obras executadas parcialmente ou de forma deficiente, bem como participação de servidores da FUNASA na liberação de recursos irregulares, além de irregularidades na execução do Programa Saúde da Família.

20. A atuação do Tribunal de Contas, em vistas das irregularidades identificadas na gestão municipal de Canindé-CE já se faz sentir. No referido processo TC-012.085/2007-8, já havia a proposta da Secex/CE no sentido de, em consonância com o Memorando-Circular nº 13/2008, estabelecer prazo para que a CGU comunique ao Tribunal as providências que houvesse adotado, especialmente quanto:

a) a necessidade de reexame pelos órgãos repassadores, das prestações de contas dos convênios e repasses apontados abaixo, para, se for o caso, instaurações das tomadas de contas especiais;

b) as providências, junto a Corregedoria-Geral da União, tomadas em face da participação de agentes públicos do DNOCS e da FUNASA, no esquema fraudulento apontado no Relatório, e;

c) as providências junto ao Serviço de Auditoria – SEAUD, do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS, em razão das irregularidades verificadas no Programa Saúde da Família.

21. Nessas condições, em virtude do trabalho já feito pela CGU e da corrente atuação do TCU no caso sob comento, a realização de outra auditoria pelo Tribunal significaria duplicidade de esforços, pois o trabalho do Controle Interno, tanto no que toca à abrangência quanto nos aspectos relativos ao aprofundamento não merecem ressalvas por parte do TCU. Tanto é assim que determinações do Tribunal à CGU derivam do relatório de auditoria confeccionado pelo Controle Interno.

22. Por fim, em virtude da abrangência da qual se revestiu o Processo TC-012.085/2007-8 e dos esforços já despendidos pelo Tribunal no exame daqueles autos, é de bom alvitre que os presentes autos sejam a ele apensados. Do mesmo modo, provavelmente as eventuais análises dos processos TC-008.147/2008-4 e 016.022/2008-4 levarão a esta mesma conclusão, como evidente medida de economia processual.

Proposta de Encaminhamento

23. Diante do exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da solicitação de auditoria pelo Congresso Nacional, por preencher os requisitos previstos no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal e no inciso I do art. 38 da Lei nº 8443/92;

b) considerar que o trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União atende às demandas do Congresso Nacional no tocante à realização de auditoria sobre a utilização dos recursos federais postos à disposição do município de Canindé/CE;

c) remeter ao interessado cópia dos autos do processo TC-012.085/2007-8, que tem como anexo o Relatório de Auditoria da lavra da Controladoria-Geral da União;

d) apensar os presentes autos aos do processo TC-012.085/2007-8, em conformidade com o art. 33 da Resolução TCU 191/2006;

e) dar ciência ao interessado da decisão que vier a ser tomada, bem como do voto que a fundamentar, no Processo TC-012.085/2007-8.”

É o relatório.

VOTO

A presente solicitação preenche os requisitos do art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e deve ser conhecida pelo Tribunal. Além destes autos, existem atualmente em tramitação no TCU três processos que se referem a irregularidades na gestão de recursos federais no Município de Canindé-CE. São eles:

a) **TC-010.145/2008-7**: representação da Procuradoria Geral de Justiça no Ceará, de 30/4/2008, encaminhando ao TCU cópia do Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68, da Controladoria-Geral da União - CGU, que *“apresenta os resultados dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos* [pela CGU] *objetivando a apuração de situações presumidamente irregulares ocorridas na gestão de recursos federais por parte da Prefeitura Municipal de Canindé/CE”*. Por meio do Acórdão nº 1855/2008-TCU-2ª Câmara (Relação nº 17/2008), este Tribunal decidiu apensar esse processo ao TC-012.085/2007-8.

b) **TC-008.147/2008-4**: representação da CGU, de 26/3/2008, encaminhando ao TCU, *“para ciência e providências que entender cabíveis”*, cópia do Relatório de Ação de Controle nº 00206.000526/2007-68. Esse processo também foi apensado, mediante despacho, ao TC-012.085/2007-8. Registro que se trata do mesmo documento enviado à Procuradoria Geral de Justiça do Ceará e intitulado Relatório de Demandas Especiais.

c) **TC-012.085/2007-8**: denúncia acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos no Município de Canindé/CE. Para subsidiar a análise desse processo, a Secex/CE efetuou diligências à citada prefeitura, à CGU, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Em atendimento, a CGU encaminhou cópia do que intitulou Relatório de Fiscalização nº 00206.000526/2007-68, que se trata do mesmo relatório constante dos dois processos acima citados. Esse processo de denúncia aguarda informações da CGU acerca das medidas administrativas adotadas no âmbito daquele órgão, tendo em vista o resultado da fiscalização que realizou na prefeitura em comento, solicitadas por este Relator mediante despacho, em consonância com as disposições do Memorando-Circular nº 13/2008-Segecex.

2. Observa-se que os processos acima citados têm em comum o Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68, elaborado em 7/11/2007, que apresenta os resultados da fiscalização da CGU no Município de Canindé-CE, realizada em função de ofício dirigido àquela Controladoria pelo Delegado de Polícia Federal Cláudio Barros Joventino, mediante o qual informa que, em decorrência de trabalho realizado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, do Ministério da Fazenda, foi identificada movimentação superior a R$ 1 milhão na conta corrente da servidora pública municipal Jucivalda da Silva Carvalho Holanda, entre janeiro de 2005 e janeiro de 2006.

3. Os diversos indícios de irregularidades detectados pela CGU e mencionados no relatório que antecede este voto demonstram a abrangência, a profundidade e a minudência do trabalho realizado pela Controladoria. A sua leitura indica que os fatos denunciados também estão sendo apurados pelo TCM/CE e pela Polícia Federal, dentro de suas esferas de competência.

4. Assim, a atuação do TCU diante dos indícios de irregularidades identificados na gestão de recursos federais no Município de Canindé-CE está concentrada no TC-012.085/2007-8 (ainda sem julgamento definitivo) e incorpora os resultados do trabalho da CGU, razão pela qual a realização de uma auditoria pelo Tribunal representaria uma duplicidade de esforços com poucas chances de apurar fatos que ainda não estão sendo objeto de investigação pelas instâncias de controle mencionadas neste voto. Portanto, assiste razão à Secex/CE ao considerar que o trabalho realizado pela CGU atenderia à demanda da Câmara dos Deputados no tocante à realização de auditoria no Município de Canindé/CE.

5. Deixo de acolher a sugestão da unidade técnica no sentido de enviar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia integral do TC-012.085/2007-8, uma vez que o processo está em fase de instrução e ainda não foi julgado, não existindo, portanto, manifestação conclusiva deste Tribunal sobre a matéria. Nada obsta, entretanto, que cópia do trabalho produzido pela CGU (fls. 2/189 do Anexo 2 àqueles autos) seja encaminhado à solicitante.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração desse Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1594/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-018.299/2008-0
2. Grupo: I - Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: Município de Canindé/CE
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/CE
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional na qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados remeteu a este Tribunal, para as devidas providências, cópia da Representação nº 24/2007, de autoria do Sr. Luiz Ximenes Filho, que apresenta denúncia contra a administração pública do Município de Canindé/CE, bem como do Relatório Prévio de autoria do Deputado Federal João Oliveira, que concluiu no sentido que este Tribunal promova fiscalização na citada prefeitura.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do inciso IV do art. 71 da Constituição Federal e no inciso I do art. 38 da Lei nº 8443/92;

9.2. comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União e consubstanciado no Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68 atende à solicitação da Câmara dos Deputados no tocante à realização de auditoria sobre a utilização de recursos federais pelo Município de Canindé/CE;

9.2.2. o assunto é objeto de exame neste Tribunal no âmbito do TC-012.085/2007-8, ainda não julgado, que trata de denúncia sobre possíveis irregularidades na gestão de recursos federais no citado município;

9.3. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

9.3.1. cópia do Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000526/2007-68 da Controladoria-Geral da União (fls. 2/189 do Anexo 2 do TC-012.085/2007-8);

9.3.2. cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam;

9.3.3. cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, a ser proferido quando do julgamento do TC-012.085/2007-8;

9.4. apensar estes autos ao TC-012.085/2007-8.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1594-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-021.409/2003-4 (com 4 volumes e 2 anexos; Anexo 1 com 2 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte - CODERN

Responsáveis: Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da Codern, CPF 143.076.344-20), José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 088.769.084-04), Davis Coelho Eudes da Costa (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 230.855.093-72), Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 241.509.167-72), Emerson Fernandes Daniel Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 074.212.814-87), Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização, CPF 230.980.824-53), Constremac – Industrial Ltda. e Coname Indústria e Comércio Ltda.

Advogados constituídos nos autos: **Ivan Luiz Macagnan (OAB/SC 5679-A), Henry Rossdeutscher (OAB/SC 15289), Ruy Rodrigues Neto (OAB/SC 14.966) e Márcio Cristiano Dornelles Dias (OAB/SC 17.115)**

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO. SUPERFATURAMENTO EM SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA DO TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA, NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas, com imputação de débito e multa aos responsáveis, em razão de pagamentos indevidos por serviços não realizados.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial originada de conversão de relatório de fiscalização nas obras de recuperação da Infra-Estrutura Portuária do Terminal Salineiro de Areia Branca, no Estado do Rio Grande do Norte, conforme determinado pelo Tribunal mediante o Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário, que ordenou a citação dos responsáveis nos seguintes termos:

“9.2 converter estes autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e citar, solidariamente, na proporção dos respectivos débitos, nos termos do art. 12, inciso II da mesma Lei, os responsáveis a seguir, para que apresentem alegações de defesa relativamente ao sobrepreço e conseqüente superfaturamento de itens das obras de Recuperação dos Dolfins do Terminal Salineiro de Areia Branca – Contrato nº 021/2001, firmado entre a Codern e a Constremac Industrial Ltda, ou recolham, aos cofres da Codern, os valores abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, a partir das datas indicadas, até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente:

9.2.1 Sr. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, Diretor-Presidente da Codern, CPF: 143.076.344-20, pela homologação da licitação, assinatura do contrato e pagamento da obra com sobrepreço, gerando um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 1.950.573,82 [...];

9.2.2 Sr^{es} Davis Coelho Eudes da Costa, CPF: 230.855.093-72 e Emerson Fernandes Daniel Júnior, CPF: 074.212.814-87, Membros da Comissão Especial de Licitação tendo em vista a aceitação de proposta com sobrepreço tendo gerado um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 1.326.195,14 [...];

9.2.3 Sr José Jackson Queiroga de Morais, Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF: 088.769.084-04, tendo em vista a assinatura do orçamento da obra com sobrepreço, aceitação da proposta inicial e do 1º aditivo (este no item 5.3.15) com sobrepreços, gerando um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 1.950.573,82 [...];

9.2.4 Sr. Rubens de Siqueira Júnior, Membro da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF: 241.509.167-72, tendo em vista a aceitação da proposta de preços inicial e do 1º aditivo (este no item 5.3.15) com sobrepreços, gerando um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 1.950.573,82 [...];

9.2.5 Sr. Plácido Rodriguez Rodriguez, Membro da Comissão de Fiscalização, CPF: 230.980.824-53, tendo em vista a aceitação da proposta de preços do 1º aditivo com sobrepreços no item 5.3.15, fornecimento e instalação de tubos de 24" portantes, gerando um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 624.378,68 [...];

9.2.6 a empresa CONSTREMAC – Industrial Ltda, CNPJ: 03.998.869/0001-65 tendo em vista a contratação das obras com sobrepreço, causando prejuízo ao Erário da ordem de R$ 1.950.573,82 [...]"

2. O mesmo acórdão determinou a audiência (subitem 9.3.1) dos Senhores José Jackson Queiroga de Morais, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Davis Coelho Eudes da Costa, Emerson Fernandes Daniel Júnior e Rubens de Siqueira Júnior, Membros da Comissão Especial de Licitação e do Sr. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, Diretor-Presidente da Codern, como responsável pela homologação da licitação, para que apresentassem razões de justificativa quanto à exigência constante do Edital da Licitação nº 018/2001, supostamente restritiva à ampla concorrência, no sentido de que tanto a empresa licitante, quanto no mínimo um profissional do quadro da empresa, tivessem experiência anterior em: "serviços de tratamento anticorrosivo, com aplicação de massa epóxi submersa em obras marítimas".

3. Também foi determinada a oitiva das empresas CONSTREMAC Industrial Ltda e CONAME Indústria e Comércio Ltda, em razão de suposto conluio na licitação referida (cf. itens 9.3.2 e 9.3.3).

4. Vindo aos autos as alegações de defesa e razões de justificativas, foram analisadas pela SECEX-RN em instrução de fls. 76/150, da qual resultaram as seguintes propostas de encaminhamento, endossadas pelo corpo dirigente (cf. despachos de fls. 150 e 151):

"a) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e ***julgar irregulares as contas****, condenando solidariamente os responsáveis a seguir indicados ao pagamento das importâncias adiante descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:*

Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da CODERN)

CPF: 143.076.344-20

José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização)

CPF: 088.769.084-04.

CONSTREMAC - Industrial Ltda.

CNPJ: 03.998.869/0001-65

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
350.596,81	*21/01/2003*
41.861,25	*21/01/2003*
207.522,42	*06/03/2003*
23.186,55	*06/03/2003*
78.122,06	*29/08/2003*
36.094,65	*29/08/2003*
Total 737.383,74	

b) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e ***julgar irregulares as contas****, condenando solidariamente as pessoas a seguir indicadas, juntamente com os responsáveis supra, ao pagamento das importâncias adiante indicadas,*

atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:

NOME: *Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão de Fiscalização)*

CPF: *241.509.167-72*

NOME: *Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização)*

CPF: *230.980.824-53*

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
112.226,04	*21/01/2003*
13.399,79	*21/01/2003*
66.427,93	*06/03/2003*
7.422,01	*06/03/2003*
25.006,87	*29/08/2003*
11.553,90	*29/08/2003*
Total 236.036,54 (*)	

(*) O débito constante do quadro supra já está incluído no débito do quadro contido na alínea 'a' retro.

c) com fundamento no art. 57, da Lei nº 8.443/92, aplicar aos responsáveis relacionados nas alíneas 'a' e 'b' supra, a penalidade de multa em valor a ser definido pelo Colegiado do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contando da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

d) com lastro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, seja considerado que as participações dos responsáveis a seguir não constituíram a causa adequada para a existência dos débitos e, por conseqüência, suas contas devam ser julgadas ***regulares com ressalva****, dando-lhes quitação:*

NOME: *Davis Coelho Eudes da Costa (Membro da Comissão Especial de Licitação)*

CPF: *230.855.093-72*

NOME: *Emerson Fernandes Daniel Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação)*

CPF: *074.212.814-87.*

e) no caso de não serem recolhidos os débitos constantes das alíneas 'a', supra, este no que concerne à CONSTREMAC, determinar à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN) que empreenda esforços no sentido de firmar aditivo com aquela empresa, ao recém firmado Contrato nº 023/2004, ora em execução. Tal aditivo deverá prever que o débito desta TCE seja descontado nas faturas a receber. No caso de insucesso nessa negociação, que o TCU, desde já, autorize a cobrança judicial do débito;

f) o acatamento das razões de justificativa apresentadas pela empresa CONAME Indústria e Comercio Ltda. (CNPJ nº 47.228.242/0001-09) e o ***julgamento de suas contas regulares, com quitação plena;***

g) o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida neste processo ao Ministério Público da União e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional;

h) a realização, pelo TCU, de uma consulta internacional formal às empresas fabricantes de elementos de borracha para que informem o preço de custo, FOB, de todos os modelos utilizados como defensas marinhas, visando criar banco de dados na Instituição, com o objetivo de subsidiar a análise dos projetos e licitações relativos à modernização dos portos brasileiros;"

5. Encaminhados os autos para a manifestação legal e regimental do MP/TCU, oficiou seu Procurador-Geral, mediante parecer de fls. 152/159. Tendo em conta a explanação didática e a completude com que Sua Excelência pronunciou-se sobre a matéria, inclusive com referenciação constante às análises precedentes da unidade técnica, considerei desnecessário transcrever a íntegra da instrução de mérito da Secex-RN que culminou nas propostas acima reproduzidas. Prossigo neste relatório, portanto, com a reprodução, a partir da abordagem das questões de mérito, do aludido parecer

da lavra do Procurador-Geral, Lucas Rocha Furtado:

*"De acordo com o minucioso levantamento efetuado pela Secex-RN às fls. 181/183 (anexo 3), levando em conta a responsabilidade da Codern pelo sobredito aditivo, a importância que devia ser paga pelo contrato, a preços iniciais, era de R$ 3.423.009,48. Contudo, o valor cobrado foi de R$ 5.176.142,03. Diante dessa diferença, chegou-se a um superfaturamento de **R$ 1.753.132,55**, imputado à Codern.*

*Do total do débito acima, adverte a Unidade Técnica que **R$ 560.934,50** corresponderiam aos **tubos de 24"** (esse valor é obtido aplicando-se **35%** sobre a diferença – superfaturamento – entre o valor pago e o calculado pela Secex-RN para o **item 5.3.15** constante da tabela acima transcrita) e o restante, **R$ 1.191.198,05**, aos itens de serviços com sobrepreço, os quais constavam da planilha orçamentária da empresa Constremac (Licitação n.º 018/2001 – Codern/concorrência).*

Para aquela Secretaria, 'a diferenciação acima é importante porque a Comissão de Licitação é responsável apenas pelos itens licitados, enquanto a Comissão que aprovou o aditivo é responsável apenas pelos tubos de 24" (fl. 52, v. p.).

*Tendo em vista a constatação da equipe de inspeção de que à época dos fatos a Codern havia pago 99,17% do valor total do contrato, o débito foi recalculado com base nesse percentual, atingindo-se, assim, o montante de **R$ 1.737.589,85**, a preços iniciais do contrato. Nota-se que a diferença entre esse valor e o superfaturamento total indicado na tabela supra foi absorvida pela seguradora do armador cujo navio danificou o Dolfin n.º 3.*

Pelo referido débito, bem como pelas irregularidades apontadas na licitação, os responsáveis foram instados a apresentar defesa. Após exame cuidadoso das alegações carreadas aos autos, a Unidade Técnica concluiu que do valor inicialmente apurado a título de superfaturamento as justificativas aduzidas seriam suficientes para comprovar a correta aplicação de R$ 798.562,46 (fls. 76/157, vol. 4).

De um modo geral, a descaracterização do superfaturamento para alguns serviços teve como razão principal o fato de os responsáveis haverem apresentado cotações de preços compatíveis com os de mercado, promovendo-se a exclusão dos itens superfaturados para os seguintes (fl. 141, vol. 4):

Fornecimento de Elementos Estruturais, Componentes de Fixação e Segurança: R$ 36.300,70;

Painéis Frontais: R$ 264.527,13;

Defensas de borracha elastomérica moldada: R$ 365.540,09;

Tubo ASTM A-36 Sch 120 diâmetro: R$ 45.566,71

Canteiro de Obras, Mobilização, Remoção do Canteiro e Desmobilização: R$ 86.627,83 (incidentes sobre os valores de superfaturamento que foram elididos em relação aos insumos 'a', 'b' e 'c' supra).

A Unidade Técnica considerou, ainda, o citado percentual de 99,17% pago do valor total do contrato. Então, aplicando-o sobre os referidos R$ 798.562,46, atingindo-se a quantia de R$ 791.934,39, parcela que, segundo aquela Secex, deveria ser excluída do superfaturamento.

Em seguida, procedeu à dedução do valor de R$ 945.655,46, parcela remanescente dos preços superfaturados (= R$ 1.737.589,85 – R$ 791.934,39), sobre o total pago pelo contrato (R$ 5.176.142.03). O resultado dessa operação corresponderia ao valor total do contrato, a preços de mercado, que deveria ter sido pago pelos serviços licitados (R$ 4.230.486,57).

*Comparou, outrossim, a participação do superfaturamento restante frente ao total contratado, a preços de mercado, chegando ao percentual de **22,35%** (= R$ 945.655,46/R$ 4.230.486,57). Quanto a esse número, afirmou a Secex-RN que a jurisprudência do Tribunal não tem considerado percentuais em torno de 22% como **indicativos de superfaturamento**, motivo pelo qual entende que não se pode dizer que '(...) todo o valor de R$ 945.655,46 está superior aos preços de mercado' (fl. 141, vol. 4).*

*Nada obstante, considerou que dentro desse valor 'superfaturado' estariam incluídos não só serviços com preços acima dos parâmetros de mercado, mas também aqueles '(...) cujo montante foi fruto de superestimação de horas trabalhadas, como as dos técnicos de mergulho, item que **embora o custo da hora tenha sido considerado compatível com o de mercado, o quantitativo de horas pagas superou enormemente as horas efetivamente laboradas**' (fl. 142, vol. 4; grifamos).*

*A partir da alegada distorção **quantitativa** entre o total desembolsado pela Codern e as horas efetivamente trabalhas na recuperação do Dolfin n.º 3, a Secex-RN apurou um novo montante para o total do débito, derivado, desta feita, não de superfaturamento, mas sim do **pagamento a maior** de horas de trabalho de mergulhadores contratados para a execução dos serviços a que refere a composição dos*

*custos do **item 5.3.15** (fl. 28, vol. 2). O quadro de fl. 131 (vol. 4) mostra resumidamente os serviços em que teria havido pagamento a maior, resultando no débito de R$ 441.443,42.*

*Também foram considerados para o cálculo do débito os valores **pagos a maior** referentes à mão de obra indireta, em razão de falhas no cálculo dos custos com uniformes, alimentação, hospedagem, deslocamento e equipamento de proteção individual. Conforme o quadro de fl. 142 (vol. 4) essa diferença corresponderia a R$ 136.544,23.*

*A Unidade Técnica, considerando a soma dessas duas quantias irregularmente pagas, mais os gastos a eles relacionadas, também indevidamente apropriados, com canteiro de obras (2%), mobilização (5%) e remoção do canteiro e desmobilização (6%), chegou ao débito total de **R$ 636.241,29**, a preços iniciais do contrato, já computado o referido percentual de 99,17%.*

Diante disso, propôs ao TCU, no essencial, rejeitar parcialmente as alegações de defesa, julgar irregulares as presentes contas, condenar em débito os responsáveis, de acordo com a participação de cada um deles no ilícito, bem como aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92 (fls. 147/150, vol. 4).

Cabe assinalar que a empresa Coname Indústria e Comércio Ltda. (participante da Licitação n.º 018/2001) foi convocada para falar nos autos em decorrência de suspeitas quanto à prática de conluio com a licitante vencedora. A Unidade Técnica acolheu as justificativas apresentadas pela empresa, à vista da descaracterização do superfaturamento e da ausência de provas cabais que evidenciassem o conluio (fl. 147, vol. 4).

Registro, por fim, que deu entrada em meu Gabinete expediente da empresa Constremac, por meio do qual apresenta esclarecimentos adicionais acerca da matéria tratada nos autos. Faz juntar, ainda, cópias dos diários de obras relacionados à recuperação do Dolfin n.º 3.

II

Em primeiro lugar, considero pertinente tecer comentários sobre o argumento da Secex-RN de que a jurisprudência do TCU '(...) não tem considerado percentuais em torno de 22% como indicativos de superfaturamento (...)' (fl. 141, vol. 4).

Compulsando o repositório jurisprudencial do Tribunal não consegui reunir deliberações que evidenciassem a linha de entendimento mencionada pela Unidade Técnica. Também dificulta a pesquisa o fato de a Secex não ter indicado os julgados que respaldariam a sua afirmação. Assim, não há como dizer que no âmbito do E. TCU vigora regra acerca da caraterização de superfaturamento com base apenas em percentuais, como se ele pudesse ser 'tarifado'.

*Entendo que essa definição de percentual a partir do qual se configura o superfaturamento, ou seja, quando se verifica lesão ao erário sujeita à reprimenda dos órgãos de controle, deve ser examinada **caso a caso**. Vale dizer, para uma situação um superfaturamento de 20% pode ser tolerado, enquanto que, para outra, esse mesmo percentual pode representar considerável dano ao erário. É o caso, p. ex., de um superfaturamento de 20% num contrato de cem mil reais e num outro de cem milhões de reais.*

De se ressaltar, também, os casos em que mesmo um superfaturamento de 1% em relação ao valor total contratado pode configurar prática de gestão reprovável se, p. ex., esse superfaturamento for explicado pelo sobrepreço de um item da ordem de 200%.

*Destarte, pedindo vênias para discordar da Unidade Técnica, creio que o caso vertente não se enquadra naquelas hipóteses em que o superfaturamento possa ser desconsiderado. Destaca-se, p. ex., a manutenção do débito para o item **placas de polietileno**, cujo preço unitário contratado estaria mais de 200% acima do praticado no mercado (fl. 119, vol. 4).*

III

Dos serviços cobrados e não realizados quanto ao item 5.3.15

Esclareça-se, uma vez mais, que o acréscimo do item 5.3.15 ao contrato (Estacas tubulares verticais e inclinadas de 24" portantes, inclusive encamisamento subaquático) decorreu da necessidade de recuperação do Dolfin n.º 3, danificado pelo navio da empresa de Frota Oceânica e Amazônica S.A.

Também não é demais repetir que para a realização das obras houve a celebração de um termo aditivo no valor de R$ 3.606.130,59, e que a seguradora do armador e a empresa causadora do prejuízo concordaram em pagar indenização de R$ 2.931.670,97. O restante foi assumido pela Codern, uma vez que as partes envolvidas no acidente entenderam que sobre o valor da indenização deveria ser levada em conta a depreciação do dolfin (no valor de 35%), em função dos 30 (trinta) anos de uso do equipamento.

Todo o raciocínio construído pela Unidade Técnica para chegar à superestimação de homens-hora relativa aos serviços de mergulho baseou-se na leitura realizada pela equipe de inspeção dos diários de

obras referentes aos dias 5, 6, 7, 20, 21 e 22 de agosto de 2003 (fl. 48, v. p.). A partir das anotações ali lançadas a equipe concluiu que para a instalação de uma estaca de 25 metros foram necessários 3 (três) dias de serviço de mergulho.

*Considerando o número de 4 (quatro) mergulhadores e a execução de 250 metros de estaca, o resultado a que se chegou para a instalação de cada metro do material foi de **3,84** homens-hora, proporção esta muito díspar da constante da planilha da contratada que apresenta o valor de **31,42** homens-hora.*

*A Constremac, por sua vez, considerou frágil o exame realizado pelos técnicos do TCU, com destaque para o fato de que existiam registros de **281 dias** em que se desempenharam as operações subaquáticas, o que era de se esperar, no seu entender, que os Analistas procedessem à consulta completa aos diários de obras, a fim de que apurassem com exatidão o que realmente ocorreu durante a execução do objeto do contrato, mormente o número de dias trabalhados pelos mergulhadores. No entanto, alega que não foi isso que aconteceu, pois a análise ter-se-ia limitado a um único dia de visita da equipe ao local dos serviços (**07/11/2003**).*

*Ressalta, no referido expediente, que '(...) todas as atividades de recuperação do Dolfin n.º 3 foram executadas com o **TERSAB em operação**, o que ocasiona paradas não programadas das atividades, que atendem às necessidades da Codern, gerando portanto um índice de ociosidade que tem que ser levado em consideração durante a fase de elaboração de preços' (grifamos).*

E mais, 'O fundo do mar na região sofre modificações constantes, em curtos espaços de tempo, devido a correntes marinhas e condições de mar. Estas modificações do leito marinho obrigam a execução de atividades de re-dragagem constante durante qualquer etapa a ser executada no nível do solo marinho'.

Sustenta, ainda, que o fato de a seguradora ter concordado com o valor global do aditivo, bem assim com o do ressarcimento (descontada a depreciação), levaria à conclusão de que se o terminal fosse novo a seguradora teria arcado integralmente com as despesas. Além disso, afirma que o valor definido pelo seguro sinalizaria o valor de mercado, pois as seguradoras são notórias negociadoras e conhecedoras dos conteúdos das indenizações que pagam.

Diante desse quadro, quer-nos parecer que, de fato, a metodologia levada a efeito pela equipe de inspeção apresenta alguns inconvenientes para a caracterização do dano e sua extensão. Em primeiro lugar, diante da inegável complexidade das obras em questão, sobretudo no que se refere às adversidades de se trabalhar num terminal em mar aberto sujeito às condições do tempo e das correntes marinhas, tem-se que a análise focada em apenas alguns dias da obra pode não retratar o que efetivamente aconteceu ao longo de toda a sua execução.

O fato é que uma análise parcial nessas circunstâncias não consegue captar, p. ex., os dias de paralisação dos serviços que estiverem fora da amostra analisada. Creio não ser adequado simplesmente estender as conclusões extraídas de parte da execução da obra para todo o seu conjunto, quando, repisa-se, as condições nas quais ela se desenvolveu são notoriamente instáveis. Com efeito, apesar do louvável trabalho da equipe de fiscalização, não fico à vontade para endossar a metodologia utilizada.

*Não quero dizer com isso que não houve dano ao erário. Realmente chama a atenção o fato de o cálculo da empresa para o referido insumo estar 8 (oito) vezes acima do valor encontrado pela Unidade Técnica. No entanto, os elementos e as análises constantes dos autos são insuficientes para caracterizar o débito de **R$ 636.241,29**. Acredito, por outro lado, que a verificação por parte da Secex-RN dos diários de obras relativos a todo período de execução dos serviços de recuperação do Dolfin n.º 3 (março de 2002 a fevereiro de 2004) seria fundamental para a precisa identificação de eventual débito e saneamento das inconsistências aqui ventiladas.*

No tocante à afirmação de que o valor da indenização paga pela seguradora se afigura como indicativo confiável do preço de mercado da obra, acredito que a especificidade do caso leva-nos a pensar de forma diferente. Explico. No julgamento do TC 003.721/2001-0, que trata de irregularidades nas obras de fornecimento e instalação de sistemas de defensas marítimas do Porto de Itajaí, o Tribunal, mediante o Acórdão n.º 1.859/2004-Plenário, acolheu como parâmetro de mercado o valor pago pela seguradora do armador a título de ressarcimento dos danos causados à defensa daquele porto, nos moldes do ocorrido no TERSAB. Contudo, essa mesma linha de entendimento não pode aplicada neste caso, em virtude das peculiaridades que o caracterizam. A uma porque na situação em exame houve a fixação de um desconto no valor da indenização a título de depreciação, o que não se observou no Porto

de Itajaí. A duas porque o que ora se discute não é o preço do insumo, mas a existência de pagamentos efetuados sem a prestação de serviços correspondentes, questões estas bem distintas.

Nesse sentido, antes da adoção de outras medidas processuais, proponho, em preliminar, que seja efetuada a remessa dos presentes autos à Secex-RN a fim de que avalie os reflexos das ocorrências relatadas nos diários de obras no período de março de 2002 a fevereiro de 2004 (conforme documentação juntada estando os autos neste Gabinete) sobre o total do débito apurado nos autos para o item 5.3.15 em relação às atividades envolvendo mergulhadores.

Por derradeiro, em homenagem ao princípio da eventualidade e ao que determina o art. 62, § 2º, do Regimento Interno do TCU, passamos ao exame de mérito das presentes contas.

IV

Do superfaturamento desconsiderado pela Unidade Técnica

Como visto, a Secex-RN entendeu que o valor de R$ 945.655,46 pago acima dos preços de mercado pela Codern à contratada não seria suficiente para configurar hipótese de superfaturamento. No entanto, com as vênias de estilo, acredito que a irregularidade que está por trás dessa quantia repercute significativamente para o juízo de mérito das presentes contas.

Pois bem, se do sobredito montante de R$ 945.655,46 for retirada a parcela concernente à superestimação de horas de técnico de mergulho, a preços iniciais, cujo o valor é de R$ 441.443,42, acha-se o total do débito originado exclusivamente de superfaturamento, ou seja, R$ 504.212,04.

Quanto a esse superfaturamento, a meu ver, o débito resultante da operação com as placas de polietileno é o que verdadeiramente serve de fundamento para condenar os responsáveis. Em relação aos demais serviços superfaturados (também incluídos nos R$ 504.212,04), a caracterização do débito ou se ressente da medida saneadora acima proposta ou se apresenta pouco representativa.

Conforme se verifica à fl. 119 (vol. 4) o superfaturamento das placas de polietileno alcançou o montante de ***R$ 314.467,05****, resultado da diferença entre o preço unitário do serviço constante da planilha orçamentária da contratada (R$ 102.152,98) e o preço calculado pela Secex-RN (R$ 29.390,00), acrescida do BDI de 44,06% e multiplicada pelo quantitativo total de três conjuntos (fl. 119, vol. 4).*

Interessante notar quanto a esse insumo que não há controvérsias sobre o preço de referência a ser praticado, pois a própria Constremac utilizou o preço unitário de R$ 29.390,00 apurado pela equipe de inspeção, procedendo, porém, a alguns ajustes. Nesse passo, a contratada consignou que: 'partindo-se do ***preço de R$ 29.390,00****, conforme item 84 do relatório procedemos as devidas correções para a obtenção do valor real de mercado das placas de polietileno' (grifamos; fl. 541, vol. 2).*

A divergência que existe refere-se aos seguintes pontos: taxa de câmbio, diferença de alíquota do IPI e incidência do percentual de 40% a título de custo de beneficiamento da matéria-prima.

Acerca do primeiro aspecto, a Constremac considera inapropriada a taxa de câmbio utilizada pela Unidade Técnica com base na data da proposta (1U$ = R$ 2,7828). Argumenta que a taxa de câmbio considerada no orçamento foi a de 1U$ = R$ 3,4370, pois nela estava embutida a expectativa de variação cambial decorrente de todo trâmite do procedimento licitatório (recursos, publicações, assinatura do contrato, emissão de ordem de serviço, os prazos para fabricação e/ou importação e a nacionalização do produtos).

Afirma, ainda, que assim procedeu por conta da instabilidade cambial no ano de 2001. E mais, que mesmo a estimativa adotada revelou-se aquém da realidade, uma vez que a taxa de câmbio atingiu no ano de 2002 o patamar de 1U$ = 3,93.

Entendo que não assiste razão aos responsáveis. Como se sabe, na licitação, a Administração decide a partir das propostas que lhe são apresentadas. É com base nesta realidade que se julga o mais vantajoso para o ente público. Com efeito, tendo a empresa contratada adjudicado o objeto do certame também com base na mesma realidade, não pode, mais tarde, pretender alterar o estado das coisas, sem que se demonstre cabalmente o prejuízo por ela experimentado.

Realmente, causa espécie o fato de a Administração ter contratado um serviço superfaturado em mais de 200%, que contemplava, não se sabe em que documento, uma expectativa futura de variação cambial. Como se a Administração pudesse antecipar possíveis distorções nos preços licitados. Em casos como este, como bem observou a Unidade Técnica, 'Eventual subida brusca da taxa cambial deveria ser analisada ***em sede de pedido de reequilíbrio financeiro do contrato e não objeto de estimativa prévia na proposta de preço****' (grifamos).*

O fato é que a Constremac não reuniu provas capazes de evidenciar o efetivo prejuízo sofrido pela alteração cambial, não comprovando sequer a data do desembaraço aduaneiro das placas em tela

supostamente importadas. Aliás, a Secex-RN afirma que conforme diligência junto à Receita Federal foi verificado que a Constremac não importou qualquer dos insumos relativos a defensas ***desde 1998****.*

Quanto ao percentual de 40% de custo de beneficiamento da matéria-prima que, segundo a defesa, deveria incidir sobre o fornecimento das placas, a Constremac não faz prova dos custos efetivos que teria incorrido com o beneficiamento das referidas placas.

A propósito, consta dos autos informação da empresa consultada pelo TCU, Day Brasil, de que '(...) as placas naturais de polietileno podem ter acréscimos substanciais se forem fornecidas cortadas fora dos tamanhos padrões, usinadas ou com qualquer outro tipo de acabamento, furação, chanfro, etc' (fl. 118, vol. 4).

Como a contratada não demonstrou os gastos que teria arcado com operações de beneficiamento das placas de polietileno, forçoso reconhecer que '(...) não há motivo para incluir o percentual de custo do beneficiamento da matéria prima, pois o fornecedor já entrega as referidas placas nas dimensões requeridas pelo cliente, pois é razoável supor que a adquirente tem todo o interesse em informar as exatas especificações para eximir-se de eventuais custos adicionais de adaptação e beneficiamento' (fl. 117, vol. 4).

Em relação ao dissenso quanto à aplicação da alíquota do IPI, entendo que a Unidade Técnica enfrentou adequadamente a matéria, observando que a equipe de fiscalização, de fato, levou em conta em seus cálculos a alíquota de 15% do IPI e não de 9%, como leva a crer a contratada (fl. 34, v.p.).

V

Da delimitação de responsabilidades no âmbito da Codern

No tocante à imputação de responsabilidade quanto ao superfaturamento ora apurado, penso que a conduta dos Srs. Calos Ivan da Câmara Ferreira de Melo e José Jackson Queiroga de Morais foram decisivas para a prática do dano. O primeiro, Diretor-Presidente da Codern à época, pela homologação do procedimento licitatório e por ter assinado o contrato com sobrepreço. O segundo, então Presidente da Comissão Especial de Licitação, por ter sido ***o único*** *que subscreveu o orçamento básico da licitação.*

No que se refere ao Sr. José Jackson, cabe-nos reproduzir a seguinte constatação da Secex-RN: 'Frisamos que àquela época esse responsável era o Assessor (engenheiro contratado externamente) para tratar diretamente da área técnica da CODERN, centralizando as principais decisões ***na área de engenharia e custos****' (fl. 98, vol. 4).*

No mais, considero acertada a análise da Secex-RN no sentido de excluir a responsabilidade dos Srs. Davis Coelho da Costa, Rubens de Siqueira Júnior e Emerson Fernandes Daniel Júnior (todos membros da Comissão de Licitação), por entender que, diante da complexidade das obras em questão e da responsabilidade técnica do Sr. José Jackson Queiroga de Morais, as condutas desses responsáveis não concorreram efetivamente para a configuração do débito.

VI

Encaminhamento

Por essas razões, este representante do Ministério Público junto ao TCU, pedindo vênias por discordar da Unidade Técnica, propõe:

a) em preliminar, a remessa dos presentes autos à Secex-RN para que avalie os reflexos das ocorrências relatadas nos diários de obras no período de março de 2002 a fevereiro de 2004 sobre o total do débito apurado para o item 5.3.15 quanto às atividades envolvendo mergulhadores;

b) no caso de o TCU não acolher a preliminar:

b.1) o julgamento pela irregularidade das contas da empresa Constremac Industrial Ltda. e dos Srs. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo e José Jackson Queiroga de Morais, condenado-os solidariamente em débito, no valor original de R$ 314.467,05, com espeque nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, 'caput', da Lei n.º 8.443/92;

b.2) a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92 aos responsáveis relacionados na alínea 'b.2';

b.3) o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos demais responsáveis."

6. Acolhendo a preliminar suscitada pelo *Parquet*, determinei (cf. despacho de fl. 182) o retorno dos autos à Secex-RN para que reexaminasse a questão levantada na alínea "a" da proposta do MP/TCU, bem como para analisar novos elementos de defesa apresentados pela CONSTREMAC Industrial Ltda. (fls. 167/181).

7. Sobreveio, portanto, a derradeira instrução do analista da Secex-RN, vazada nos seguintes termos (fls. 217/245), na parte substancial:

*“**DO EXAME DAS NOVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA***

A seguir, apresentaremos resumos dos principais argumentos oferecidos nas novas alegações de defesa da Constremac (fls. 167/175 e 176/182, todas do vol. 4), para, em seguida, procedermos à respectiva análise.

Irregularidade/Assunto:

Débito decorrente do sobrepreço e conseqüente superfaturamento de itens das obras de Recuperação dos Dolfins do Terminal Salineiro de Areia Branca

Novas Alegações de Defesa

À fl. 169 – vol. 4, a empresa declarou que, apesar de o presente processo estar relacionado ao TC-003.721/2001-0 (que trata de direcionamento e superfaturamento na instalação de defensas no Porto de Itajaí - SC), o Acórdão desse processo (1.859/2004-Plenário) sequer foi mencionado na instrução de análise das alegações de defesa.

Análise

Inicialmente cabe destacar que, contrariamente ao que declarou a empresa, na descrição das alegações de defesa complementares, fizemos menção ao Acórdão 1.859/2004-Plenário, afirmando, à fl. 137 – vol. 4, que a Constremac informara sobre a crítica do Ministro-Revisor ao método utilizado de buscar o custo efetivo do elemento de borracha junto à Alfândega. Noticiamos, na oportunidade, que a empresa informara que, segundo o Ministro, tal técnica apresenta preço isolado e que deveriam ser pesquisados os preços usualmente praticados por outras empresas importadoras do produto. Noticiamos também que, segundo o Revisor, tal metodologia pode apresentar distorções, ao utilizar o preço por quilo de um elemento de borracha para compará-lo com outro tipo de elemento de borracha, fazendo com que as pequenas diferenças existentes possam ter reflexos significativos quando são comparadas quantidades maiores.

Feitas essas ressalvas, devemos informar que pelo Acórdão 1.859/2004-Plenário, o TCU deixou de condenar em débito por superfaturamento os responsáveis arrolados no TC-003.721/2001-0, seguindo posicionamento do Ministro-Revisor Benjamin Zymler, o qual discordou do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, ao expressar em seu Voto Revisor que naqueles autos ‘não se encontra comprovada a existência de superfaturamento. No mínimo, como bem salientado pelo Parquet, configura-se a situação de impossibilidade de cálculo de eventual superfaturamento’.

Vale frisarmos que também afirmamos, naquela oportunidade, que o teor do Acórdão 1.859/2004-Plenário não era vinculante para o mérito a ser prolatado nos presentes autos, pois aqui o superfaturamento sob análise havia sido detectado não apenas no item 4 – Fornecimento e Instalação dos Conjuntos de Defesas, mas também em vários itens e insumos da planilha da obra, tais como: Fabricação e Instalação das Estacas Tubulares Verticais e Inclinadas de 24” Portantes, Inclusive Encamisamento Subaquático; Mão-de-Obra Indireta; quantitativo de serviços de Técnicos Mergulhadores e despesas de Mobilização e Desmobilização etc.

Queremos ressaltar que à exceção do Fornecimento e Instalação do Conjunto de Defesas, o superfaturamento dos demais itens foi apontado tomando por base pesquisas de mercado ou recálculo dos preços e quantitativos apresentados erroneamente pela própria empresa, levando em conta a Composição de Preços Unitários ou os Diários de Obra, motivo pelo qual eventual discordância quanto à metodologia apontada no processo de Itajaí-SC não invalida os cálculos feitos pela Equipe de Inspeção no presente processo.

Vale ainda destacar que, após a análise das alegações de defesa complementares (fls. 137/140 – vol. 4), já havíamos acatado as alegações quanto ao superfaturamento apontado para o insumo Defensa de Borracha Elastomérica Moldada (componente da Composição de Preços Unitários do item 4.3 da planilha da obra – Fornecimento dos Conjuntos de Defensas de Borracha de Elastômero Moldadas). O acatamento isenta também do valor do superturamento eventual falha de cálculo advinda de diferença de tipos de borracha das defensas, apontada pelo Ministro-Revisor no processo de Itajaí - SC. Destacamos que, no item 4 da planilha de preços da obra (fl. 20 – vol. 2), o principal item cujo superfaturamento ainda persiste são as Placas de Polietileno, em que o valor do superfaturamento alcança R$ 314.467,05, cujos fundamentos para rejeição das alegações da defesa encontram-se na instrução de fls. 76/150 – vol. 4.

Vale ainda ressaltarmos que quanto ao superfaturamento detectado em Técnicos Mergulhadores e Mão-de-Obra Indireta, respectivamente de R$ 441.443,42 e R$ 136.544,23 (vide tabelas à fl. 142 – vol. 4), já afirmamos à fl. 143 – vol. 4 que não podem ser interpretados como mera variação em relação aos

preços de mercado. O superfaturamento desses custos deve ser tratado como valores indevidamente pagos, seja porque o quantitativo liquidado não foi o efetivamente realizado, seja porque houve erros na Composição de Preços Unitários. Assim, por tais motivos, devem ser objeto de cobrança, independentemente do seu percentual em relação ao valor total do contrato.

Por tais fundamentos, rejeitamos as novas alegações de defesa supra.

Novas Alegações de Defesa

À fl. 169 – vol. 4, a Constremac argüiu que a Equipe de Inspeção afastou, por decisão própria, a autorização proferida pelo Acórdão 1.051/2003 – Plenário para que a Presidência do Tribunal , no termos do art. 101 da Lei 8.443/92, requisitasse, sem ônus, um profissional de engenharia com experiência em portos para apoiar a fiscalização determinada.

Análise

Os argumentos supra já foram oferecidos pela empresa quando da apresentação de suas alegações de defesa iniciais, não constituindo, pois, qualquer novidade que implique a necessidade de serem reanalisados, tendo sido rejeitados pelos fundamentos dispostos às. fls. 81/82 – vol. 4.

Novas Alegações de Defesa

À fls. 169/170 – vol. 4, a Constremac alegou haver incoerência na elaboração de nossa última instrução, pois em sua primeira parte alguns elementos tratados foram tidos como irregulares, enquanto em sede conclusiva tais imputações foram elididas.

Análise

Não há qualquer incoerência em nossa última instrução, devendo ser esclarecido que a Constremac apresentou suas alegações de defesa iniciais por meio do documento acostado no Anexo 1 - fls. 509/568, datado de 01/06/2004, e, em seguida, ofereceu alegações de defesa complementares, mediante o documento juntado no Anexo 1 – fls. 622/629, datado 19/01/2005, pelo qual carreou aos autos novos documentos e informações que contribuíram para que acatássemos alguns de seus argumentos e elidíssemos os indícios de superfaturamento em alguns itens e insumos, que até então haviam persistido.

Longe, portanto, de constituir incoerência na instrução pretérita, a evolução do entendimento e aceitação de argumentos contidos nas alegações de defesa complementares demonstra que o direito ao contraditório e à ampla defesa são efetivamente praticados no âmbito da instrução de processos no TCU, até porque não poderia ser diferente, por constituir garantia constitucional.

Irregularidade/Assunto:

Percentual do superfaturamento.

Novas Alegações de Defesa

À fl. 171 – vol. 4, a Constremac argumentou que após haverem sido acatadas as alegações de defesa quanto ao superfaturamento de alguns itens e insumos, restou como valor pago a maior pela Codern R$ 945.655,46. Acrescentou que esse montante quando comparado com o valor global do contrato R$ 7.743.906,02 representa 13,91% de superfaturamento.

Aduziu ter sido invocado por este Analista que percentuais em torno de 22%, segundo a jurisprudência do TCU, não são considerados como indicativos de superfaturamento.

Análise

cálculo correto do percentual de superfaturamento é feito mediante a proporção entre o valor superfaturado e o valor de mercado de um bem, serviço ou obra. Não constitui técnica correta para calcular o referido percentual, a adotada pela Constremac, quando considerou a proporção entre o valor superfaturado e o valor contratual, sem expurgar deste o superfatumento, pois o denominador da fração não estava isento da distorção de preço, ou seja, não estava a valor de mercado. Se a metodologia de cálculo de superfaturamento fosse a adotada pelo Constremac, somente preços exageradamente maiores do que os de mercado poderiam ser considerados superfaturados.

Feitas essas considerações, afirmamos que estávamos corretos ao apontar que o percentual de superfaturamento da obra alcançou 22,35%, conforme demonstrado no parágrafo a seguir, extraído de nossa instrução à fl. 141 – vol. 4:

‘Ante todo o exposto, verificamos que o valor total do superfaturamento, a preços iniciais, pelo qual os responsáveis foram citados montava R$ 1.737.589,85 e o valor a ser excluído é R$ 791.934,39, que representa 46% do superfaturamento. Considerando que a diferença entre R$ 1.737.589,85 e R$ 791.934,39 é R$ 945.655,46 (preços superfaturados restantes); considerando que, até a 17ª medição, a preços iniciais, o valor total de responsabilidade da CODERN, R$ 5.176.142,03, podemos considerar

que os preços de mercado pagos deveriam ser de R$ 5.176.142,03 menos R$ 945.655,46, que resultaria em R$ 4.230.486,57. Agora, calculando quanto representa o valor de R$ 945.655,46 (preços ainda superfaturados) sobre o valor pago pela CODERN a preços de mercado R$ 4.230.486,57, verificamos que representa 22,35%.'

Quanto a termos afirmado que percentuais em torno de 22%, segundo a jurisprudência do TCU, não são considerados como indicativos de superfaturamento, reconhecemos falha de nossa parte. Pois, além do cálculo de referido percentual não poder ser tarifado, não há jurisprudência dessa Corte que corrobore nossa afirmação, conforme afirmou o Parquet Especializado em seu Parecer de fl. 155 – vol. 4.

Muito pelo contrário, a experiência acumulada dos anos de trabalho nos fez ver que referido percentual é representativo, constituindo dano ao Erário, motivo pelo qual deve ser imputado como irregular. Para tal interpretação, invocamos o princípio da eficiência e a necessidade de compatibilização dos preços contratados com os de mercado, que devem permear a contratação e execução dos gastos da Administração Pública.

Por tais motivos, rejeitamos as novas alegações de defesa supra.

Irregularidade/Assunto:

Superfaturamento de horas de mergulho (homens-horas de Técnico Mergulhador) e respectivos Equipamentos de Mergulho e de Solda Submerso, bem como de Lancha de Apoio e Flutuante com Guindaste.

Novas Alegações de Defesa

Às fls. 171/174 – vol. 4, a Constremac apresentou novas alegações de defesa com os argumentos adiante resumidos.

Alegou ser fácil demonstrar a fragilidade da acusação, pois para ter segurança em suas conclusões deveria a Equipe de Inspeção proceder à completa consulta dos Diários de Obra, para que verificasse o extenso número de dias de trabalho dos mergulhadores, já que a inspeção contou com apenas uma verificação in loco.

Aduziu que o fundo do mar na região sofre modificações constantes, em curto espaço de tempo, devido a correntes marinhas e condições do mar, o que obriga a execução de atividades de redragagem constantes durante qualquer etapa a ser executada no nível do solo marinho.

Informou que a NORMA-15 (Norma da Marinha) determina que os mergulhos em que existam condições perigosas, como é o caso, nunca sejam efetuados apenas por um mergulhador, mas sempre em duplas, e que os equipamentos e facilidades necessários à execução das atividades subaquáticas devem estar disponibilizados enquanto houver fainas de mergulho.

Acrescentou que todas as atividades de recuperação do dolfin nº 3 foram executadas com o Terminal Salineiro em operação, o que ocasiona paradas não programadas das atividades, gerando um índice de ociosidade que tem que ser levado em consideração durante a fase de elaboração de preços.

Afirmou ainda que esperava que, antes de se concluir acerca de imputação tão séria à empresa, fossem feitas averiguações das atividades de mergulho nos Diários de Obra, do início ao fim dos serviços, e não apenas no período de visita em que a Equipe inspecionou.

Informou que existem registros de 281 dias em que se desenvolveram atividades subaquáticas, estando aí incluídos os períodos de paralisação do Terminal Salineiro, cujo custo de manter a equipe à disposição é assumido pela empresa contratada.

Alegou que a afirmação constante do parágrafo 181 do Relatório de Inspeção é insubsistente, no qual os Analistas concluem que para a instalação de 01 estaca de 25 metros são necessários 03 dias e, por extrapolação, 10 estacas deveriam ser instaladas em apenas 30 dias de atividades subaquáticas. Aduziu que essa afirmação é a base para nos quadros constantes à fls. 131 e 142 – vol. 4 ser apontada uma suposta 'superestimativa' de horas de técnicos de mergulho, resultando em um total de 'valores pagos a maior' de R$ 441.443,42.

Alegou que a conclusão equivocada da Equipe de Auditoria baseou-se em uma única visita dos Analistas ao Terminal Salineiro, feita ainda em 2003, ocasião em que inspecionaram apenas uma fração da obra, o que inadequadamente serviu de base para a projeção completa dos trabalhos. Acrescentou que referida falha fica totalmente afastada por meio de consulta direta aos Diários de Obra.

Aduziu que um outro raciocínio equivocado que pode ter dado margem à errônea estimativa da Equipe de Inspeção foi considerar que, entre as atividades descritas nas fls. 129/130 – vol. 4, apenas a constante de alínea 'f' refere-se à atividade que contempla serviços de mergulho (fl. 130 – vol. 4, último

parágrafo), quando o correto seria considerar que todos os serviços elencados nas alíneas 'a' até 'n', à exceção das alíneas 'd', 'e', 'g' e 'j', incluem atividades subaquáticas.

Afirmou que o Analista recai novamente em erro ao acreditar que a menção à 'preparação para a instalação da estaca com reinício do dia seguinte' significaria que a totalidade das atividades de mergulho estaria contemplada (fl. 131– vol. 4, primeiro parágrafo).

Aduziu que o valor global do aditivo que contemplou a reconstrução do dolfin nº 3 (em que está incluído o item 5.3.15- Fabricação e Instalação de Estacas Tubulares Verticais e Inclinadas de 24" Portantes) foi aprovado pela seguradora, em negociação entabulada com a própria Codern, sem a participação da Constremac. Que referida negociação durou várias semanas, contemplando também levantamentos in loco. Informou que, ante esse cenário, não é crível afirmar que 50% dos serviços contratados eram desnecessários, ainda mais em se tratando de encargos assumidos por empresas seguradoras, notórias negociadoras e conhecedoras dos conteúdos das indenizações que terão que pagar.

Argumentou ainda que não restam dúvidas de que os serviços mostram-se bem mais complexos do que o cenário colocado no Relatório do TCU, e que caem por terra as alegações de que houve pagamentos indevidos.

Às fls. 176/181 – vol. 4, a Constremac apresentou adicionalmente novas alegações de defesa com quase todos os argumentos de igual teor que os anteriormente apresentados, à exceção de que o Procurador-Geral junto ao TCU afirmou, em seu Parecer, que a análise focada em apenas alguns dias da obra pode não retratar o que efetivamente aconteceu ao longo de toda a execução. Aduziu que, por isso, o Parquet propôs a remessa dos autos à Secex – RN, para que avalie melhor os Diários de Obra no período de março de 2002 a fevereiro de 2004, agora acostados pela empresa.

Análise

Concordamos com a empresa e com o Parquet Especializado quando afirmam que se faz necessário analisarmos todos os Diários de Obra durante a integralidade do período em que duraram os serviços de reconstrução do dolfin nº 3. Somente desse modo teremos uma avaliação precisa do quantitativo total das atividades com serviços de Técnicos de Mergulho, ou seja, da quantidade total de homens-horas de mergulho necessária para a instalação da estacas tubulares de 24" (item 5.3.15 da planilha).

Realmente, a Equipe de Inspeção utilizou técnica amostral, baseada em apenas dois tubos de 25 metros cada um, enquanto que a análise da totalidade do Diários de Obra propiciaria melhor aferição do total de serviços de mergulho (homens-horas) necessários para a instalação do conjunto total das 10 estacas (250 metros).

Para isso, cumprindo determinação do Ministro-Relator, examinamos todos os Diários de Obra do período de março de 2002 a fevereiro de 2004 (Anexo 2 - fls. 02/121, 124/262 e 265/376) , para avaliar os reflexos das ocorrências neles relatadas sobre o total do débito apurado para o item 5.3.15, quanto às atividades envolvendo mergulhadores.

Antes de adentrarmos pela análise dos Diários de Obra propriamente dita, é importante ressaltarmos que nem todos os serviços de mergulho neles registrados podem ser incluídos como pertencentes ao item sob análise (5.3.15). Isso porque, compulsando as Composições de Preços Unitários dos itens acrescentados em face do acidente causado pelo navio Frota Oceânica e Amazônica S.A. no dolfin nº 3 (fls. 23/28 – vol. 2), verificamos que consta a utilização de serviços de Técnicos de Mergulho em todos elas (itens 5.3.10, 5.3.11, 5.3.12, 5.3.13, 5.3.14 e 5.3.15).

Assim, na análise que precederemos restrigir-nos-emos a identificar e computar os serviços de mergulhadores relacionados apenas ao item 5.3.15, tendo em vista haver sido nesse item que a Equipe de Inspeção detectou superestimativa de homens-horas de mergulho. Nesse sentido, na análise dos Diários de Obra, tivemos por premissa excluir todos os serviços de mergulho que não se relacionaram ao citado item, porém considerando nele incluídos todos os serviços de mergulho a ele relacionados, envolvendo as fase de preparação, execução e conclusão do serviços, previstos no referido item . Nesse sentido é que entendemos deva ser cumprido o Despacho do Ministro-Relator, por conter determinação expressa quanto ao item 5.3.15 (fl. 182 – vol. 4).

A alegação apresentada pela Constremac de que o trabalho realizado em alto mar envolve dificuldades adicionais, em face da distância (14 milhas náuticas), localização e continuidade de funcionamento do Terminal Salineiro, causando paradas não programadas cujos custos ficam a cargo da empresa, é razoável. Porém, deve ser ressaltado que os custos adicionais, advindos das condições

adversas de trabalho em um porto situado em alto mar, devem ser orçados devidamente, levando em conta o impacto financeiro de todos as dificuldades que incrementam seu preço. Na orçamentação dos custos de uma obra, o quantitativo de homens-horas estimado na Composição dos Preços Unitários deve guardar o mais possível relação com o quantitativo de homens-horas a serem efetivamente utilizadas para a execução de uma unidade de serviço ou produto. Ou seja, a unidade homem-hora, por se tratar de uma medida de quantitativo, não pode servir para embutir os acréscimos financeiros no valor monetário dos diversos fatores de produção, os quais devem estar orçados nos custos unitários dos insumos, levando em conta o maior grau de dificuldade.

Destacamos que a Equipe de Inspeção apontou como superestimado o número de homens-horas de Técnicos de Mergulho necessário para a instalação das estacas do item 5.3.15, e não o preço unitário do referido insumo. Se eventualmente ocorreu falha por parte da empresa na orçamentação do custo unitário do serviço de mergulhadores, o que afirmamos apenas a título de argumentação, tal falha não foi apontada pela Inspeção.

No intuito de esclarecer maiores detalhes sobre os procedimentos e todas as etapas que envolvem os serviços de mergulho constantes do item 5.3.15 da planilha (Fabricação e Instalação das Estacas Tubulares de 24" Portantes, Inclusive Encamisamento Subaquático), no período de elaboração desta instrução, mantivemos reunião na Codern com o Gerente de Infra-Estrutura e Suporte Operacional, Sr. Emerson Fernandes Daniel Júnior, e com o Diretor Técnico Comercial da Companhia, Sr. Hanna Yousef Emile Safieh. Alguns esclarecimentos obtidos nessa reunião constam no final da Planilha de fls. 209/216 – vol. 4.

Em cumprimento à determinação do Ministro-Relator, após analisarmos os Diários de Obra relativos ao período de março de 2002 a fevereiro de 2004, elaboramos a planilha de fls. 209/216 – vol. 4 denominada Planilha sobre Atividades com Mergulhadores, na qual incluímos todas as atividades de mergulho relacionadas ao item 5.3.15. Constam daquela planilha os campos Data do Diário de Obra, Dias de Trabalho (envolvendo serviços de mergulho), Metros de Estacas Instalados e Observações. Esse último campo materializa o cumprimento da determinação do Ministro-Relator, vez que nele fizemos a analise individual de cada folha do Diário de Obra relacionada aos serviços do item 5.3.15, bem como de eventos importantes relacionados à obra.

Tendo por base a Planilha sobre Atividades com Mergulhadores (209/216 – vol. 4), apresentamos, a seguir, as principais conclusões e respectivos quantitativos extraídos da análise dos Diários de Obra. Entre as conclusões, destacamos termos apurado que o total de tempo para a instalação de uma estaca de 25 metros foi de 6,1 dias, contrariando ao que vinha sendo afirmado anteriormente pela Equipe de Inspeção, no sentido de serem necessários apenas 3 dias para cada estaca.

Esclarecemos, conforme já registrado no Relatório de Inspeção, que nossas conclusões e cálculos tiveram por base as seguintes premissas:

a) levamos em conta que o número de mergulhadores participantes da instalação das estacas foi igual a 4, conforme informação obtida em reunião realizada no Terminal Salineiro de Areia Branca, no dia 7/11/2003, da qual participaram os membros da Equipe de Inspeção, o Engenheiro responsável pelo Terminal e o Engenheiro responsável pela obra por parte da contratada;

b) consideramos também que a NR-15 do Ministério do Trabalho e Emprego limita em 4 horas diárias o mergulho com uso de ar comprimido, que é o caso, conforme informado pelo Engenheiro responsável pela contratada;

c) levamos em conta ainda que os tempos de descompressão devem ser considerados horas de trabalho, embora não ultrapassem as horas de mergulho. Assim, consideramos o número de 8 horas diárias de trabalho, tendo em vista que os mergulhadores ficaram à disposição da Constremac em cada dia de trabalho;

d) foram contempladas, nos cálculos, as horas de mergulho (homens-horas de Técnico Mergulhador) e sua influência sobre a utilização dos seguintes insumos: Lancha de Apoio, Flutuante com Guindaste, Equipamentos de Mergulho e Equipamento para Solda/Corte Submerso.

VERIFICAÇÃO	*QUANTITATIVO*
A - Total de metros de estacas de 24" instaladas = 256, que, por aproximação, corresponde a 250 m	*250*
B - Total de Dias de Trabalho	*61*
C=B/A (Quantidade de dias para instalar 1m)	*0,244*

VERIFICAÇÃO	*QUANTITATIVO*
D - (Quantidade de dias para instalar 25 metros) = 25 x C	*6,1*
Quantidade de homens-horas para instalar 1m de estaca: (8 horas x 4 mergulhadores x 6,1) : 25	*7,808*
Número de horas de Lancha de Apoio para instalar 1m de estaca: (8 horas x 6,1 dias) : 25	*1,952*
Número de horas de Flutuante com guindaste para instalar 1m de estaca: (8 horas x 6,1 dias) : 25	*1,952*
Número de horas de Equipamento de Mergulho para instalar 1m de estaca: (6,1 x 4 x 8) : 25	*7,808*
Número de horas de Equipamento para solda/corte submerso para instalar 1m de estaca: (6,1 x 4 x 8) : 25	*7,808*

As conclusões e valores supra, advindos da análise dos Diários de Obra, implicaram recálculo da superestimativa de horas de Técnicos de Mergulho no item 5.3.15 inicialmente apontada pela Equipe de Inspeção. Isso motivado pela constatação de que são necessários 6,1 dias para cravar uma estaca de 25 metros e não 3 dias, como anteriormente apontávamos. As tabelas a seguir demonstram a metodologia de cálculo utilizada. Ressaltamos que embora o valor do superfaturamento haja diminuído, não foi descaracterizado, tendo em vista que após a análise ainda restou configurada superestimativa das horas de Técnicos de Mergulho.

Antes de adentrarmos propriamente no cálculo do superfaturamento, apresentamos a planilha abaixo com a finalidade de demonstrar as diferenças entre os quantitativos constantes da Composições de Preços Unitários do item 5.3.15 apresentada pela empresa (fl. 28 – vol.2), os quantitativos apurados pela Equipe no Relatório de Inspeção (fls. 48/49 – vol. principal) e os quantitativos que obtivemos após análise dos Diários de Obra do período de março de 2002 a fevereiro de 2004.

Verificação	*Quantitativos da Composição de Preços Unitários do item 5.3.15*	*Quantitativos Apurados pela Equipe no Relatório de Inspeção*	*Quantitativos que Obtivemos após Análise dos Diários de Obra do Período de Março de 2002 a Fevereiro de 2004*
Quantidade de homem/hora de Técnico de Mergulho para instalar 1m de estaca	*31,42*	*3,84*	*7,808*
Número de horas de Lancha de Apoio para instalar 1m de estaca	*3,1418*	*0,96*	*1,952*
Número de horas de Flutuante com Guindaste para instalar 1m de estaca	*3,1418*	*0,96*	*1,952*
Número de horas de Equipamento de Mergulho para instalar 1m de estaca	*31,4176*	*3,84*	*7,808*
Número de horas de Equipamento para Solda/Corte Submerso para instalar 1m de estaca	*31,4176*	*3,84*	*7,808*

Tendo por base os quantitativos recalculados obtidos após a análise dos Diários de Obra do período de março de 2002 a fevereiro de 2004, constantes da planilha supra, calculamos o valor unitário de cada um dos insumos, para a instalação de um metro de estaca do item 5.3.15, aproveitando o preço unitário constante da Composição de Preços Unitários apresentada pela empresa (fl. 28 – vol. 2), conforme consta da planilha a seguir:

INSUMOS DA COMPOSIÇÃO DE	*UNIDADE*	*QUANTIDADE RECALCULAD*	*PREÇO UNITÁRIO*	*VALOR UNITÁRIO*

PREÇOS		*A (A)*	*(R$) (B)*	*RECALCULADO (R$) (C= A x B)*
Técnico Mergulhador	*Hh*	*7,808*	*14,45*	*112,8256*
Equipamento de Mergulho	*Horas*	*7,808*	*25*	*195,2*
Lancha de Apoio	*Horas*	*1,952*	*28*	*54,656*
Flutuante com guindaste	*Hora*	*1,952*	*42*	*81,984*
Equipamento para Solda/Corte Submerso	*Horas*	*7,808*	*82*	*640,256*

Levando em conta o valor unitário recalculado de cada um dos insumos constantes da planilha supra, recalculamos o valor do superfaturamento para a instalação de 250 metros de estacas. Para isso, diminuímos dos valores unitários monetários dos referidos insumos constantes da Composição de Preços Unitários (fl. 28 – vol. 2) o valor unitário monetário recalculado da planilha supra. Em seguida, aplicamos o BDI (44,06%), multiplicando o resultado pelo fator 1,4406. Depois, multiplicamos o resultado pelo quantitativo de metros de estacas (250) e, em seguida, multiplicamos pelo percentual de responsabilidade da Codern (35%), aplicando o fator 0,35, resultando no valor monetário recalculado pago a maior para cada um dos referidos insumos. O somatório dessa última coluna é o valor monetário recalculado do sobrepreço advindo da superestimativa de horas de Técnicos de Mergulho no item 5.3.15.

INSUMOS DA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS	*TOTAL DO CONTRA-TO COMPOSI-ÇÃO (R$) (A)*	*VALOR UNITÁRIO RECALCULADO (R$) (B)*	*BDI (C)*	*QUANTIDADE TOTAL DE TUBOS (D)*	*% DE RESPONS. DA CODERN (35%) (E)*	*VALOR PAGO A MAIOR APÓS O RECÁLCULO (R$) F = (A-B) x C x D x E*
Técnico Mergulhador	*454,02*	*112,8256*	*1,4406*	*250*	*0,35*	*43008,40711*
Equipamento de Mergulho	*785,44*	*195,2*	*1,4406*	*250*	*0,35*	*74401,2276*
Lancha de Apoio	*87,97*	*54,656*	*1,4406*	*250*	*0,35*	*4199,312985*
Flutuante com Guindaste	*131,96*	*81,984*	*1,4406*	*250*	*0,35*	*6299,59974*
Equipamento para Solda/Corte Submerso	*2576,24*	*640,256*	*1,4406*	*250*	*0,35*	*244035,6232*
TOTAL (valor monetário recalculado do sobrepreço advindo da superestimava de horas de Técnicos de Mergulho no item 5.3.15)						*371.944,1706*

Assim, conforme anteriormente demonstrado, em cumprimento à determinação do Ministro-Relator, após análise dos Diários de Obra do período de março de 2002 a fevereiro de 2004, chegamos à conclusão de que o superfaturamento decorrente da superestimativa das horas de Técnicos de Mergulho foi reduzido de R$ 441.443,42 para R$ 371.944,17.

Ante à redução do valor do superfaturamento, consideramos parcialmente acatadas as novas alegações de defesa apresentadas quanto à superestimativa das horas de Técnicos de Mergulho.

Vale destacar que o superfaturamento supra constitui pagamento a maior de quantitativos de serviços de mergulho e dos respectivos equipamentos a ele relacionados, motivo pelo qual independe do percentual que representa sobre o valor total do contrato.

Destacamos, ainda, que a aprovação do preço dos serviços de fabricação e instalação das estacas do item 5.3.15 pela seguradora não elide, nem legitima eventuais falhas e irregularidades na elaboração da Composição de Preços Unitários do referido item, sobremaneira depois que o levantamento dos serviços de mergulho baseou-se em minuciosa análise de todos os Diários de Obra relativos ao período de realização dos serviços.

Irregularidade/Assunto:

Superfaturamento em Mão-de-Obra Indireta

Novas Alegações de Defesa

Inicialmente a empresa argüiu que o valor da Mão-de-Obra Indireta representa apenas 2% do valor total que a auditoria entende deva ser ressarcido ao Erário.

Afirmou que, excetuando o motorista, os custos de Mão-de-Obra Indireta referem-se ao pessoal embarcado que trabalha no Terminal Salineiro, sobre os quais incidem custos de alimentação, hospedagem, fardamentos e/ou uniformes e transporte entre o Terminal e o canteiro de obras em terra na cidade de Areia Branca - RN, motivo pelo qual não há pagamento em duplicidade, como alegado pelos Analistas.

Argumentou que as despesas com uniforme e fardamentos estão calculadas para cada homem-hora, incluindo-se a Mão-de-Obra Indireta que está embarcada, sendo fornecidos dois jogos, em cumprimento à legislação trabalhista.

Quanto aos equipamentos de proteção individual, informaram que seus custos são calculados sobre a duração do contrato, também de acordo com o número de homens-horas.

Alegaram também que o custo de alimentação inclui a Mão-de-Obra Indireta, sendo que o custo total diário de alimentação para 01 trabalhador é dividido pelo total de horas diárias para este mesmo operário. Acrescentou que os custos de hospedagem seguem esses mesmos critérios.

Argüiu ainda que não há de que se falar em sobrepreço ou superfaturamento, por que não ocorreram, mas que se constata uma tentativa equivocada da Equipe de Inspeção, que desenvolveu seu trabalho baseando-se em metodologia incompatível e ilegal, desvirtuando-se dos propósitos de sua atividade.

Análise

Os argumentos supra já foram oferecidos pela empresa quando da apresentação de suas alegações de defesa iniciais, não constituindo, pois, qualquer novidade que implique a necessidade de serem reanalisados, tendo sido rejeitados pelos fundamentos dispostos às. fls. 125/126 – vol. 4.

Assim, permanece o superfaturamento advindo dos erros a maior na apuração dos custos do insumo de Mão-de-Obra Indireta, no valor de R$ 136.544,23, conforme detalhado na planilha de fl. 126 – vol. 4, motivo pelo qual se faz necessário o seu ressarcimento aos cofres da Codern, independente do percentual sobre o valor contratual.

Irregularidade/Assunto:

Superfaturamento em Canteiro de Obras, Mobilização de Pessoal e Equipamentos e Remoção do Canteiro de Obras e Desmobilização de Pessoal e Equipamentos

Novas Alegações de Defesa

Não foram apresentadas novas alegações de defesa quanto ao assunto.

Análise

A empresa não apresentou novos elementos de defesa quanto ao superfaturamento nos referidos itens, apontado em nossa última instrução no montante de R$ 63.578,64.

Lembramos que o superfaturamento apontado foi fruto da aplicação dos percentuais de 2%, 5% e 6% sobre o valor do somatório do superfaturamento decorrente de superestimativa de homens-horas nos serviços de Técnico Mergulhadores e de erros no cálculo do valor da Mão-de-obra Indireta (vide fl. 143 – vol. 4).

No entanto, tendo em vista a redução do superfaturamento relativo aos serviços de Técnicos Mergulhadores (de R$ 441.443,42 para R$ 371.944,17), devemos verificar se ainda consta superfaturamento em referidos itens da planilha de preços original da obra.

Recordamos que o subitem 5.2.1 do Edital da Licitação (fls. 11 do Anexo 1) previa que o subitem 1.1 da planilha de preços (Canteiro de Obras) não poderia ultrapassar 2,0 % do valor global da obra; o subitem 5.2.2 do Edital limitava os subitens 2.1 e 2.2 da planilha (Mobilização de Pessoal e Equipamentos) a 5,0 % do valor total da obra; e o subitem 5.2.3 do Edital limitava os subitens 7.1, 7.2 e

7.3 da planilha (Remoção do Canteiro de Obras e Desmobilização de Pessoal e Equipamentos) a 6,0 % do valor total da obra.

Em nossa última instrução, apresentamos proposta de mérito (fls. 147/150 – vol. 4) apontando como superfaturamento apenas os insumos Técnicos Mergulhadores e Mão-de-Obra Indireta. Além disso, por reflexo, fizeram parte do superfaturamento os pagamentos dos valores a maior a título de Canteiro de Obras, Mobilização de Pessoal e Equipamentos e Remoção do Canteiro de Obras e Desmobilização de Pessoal e Equipamentos. Assim, devemos agora calcular se subsiste superfaturamento nesses itens, após o recálculo das horas de Técnicos de Mergulho.

Para isso, devemos excluir do valor inicial do contrato (R$ 4.137.775,43) o superfaturamento dos itens constantes da proposta original. Assim, do valor inicial do contrato devemos excluir o superfaturamento na Mão-de-Obra Indireta que estava contido na proposta original (R$ 62.620,74) (ou seja, o valor o superfaturamento de Mão-de-Obra Indireta prevista em todos os itens da planilha original - fls. 142 – vol. 4, exceto o superfaturamento constante da Mão-de-Obra Indireta no item 5.3.15). Nesse sentido, R$ 4.137.775,43 menos R$ 62.620,74 resulta em R$ 4.075.154,69. Esse valor é a base de cálculo para verificarmos se ainda consta ou não superfaturamento em Canteiro de Obras, Mobilização de Pessoal e Equipamentos e Remoção do Canteiro de Obras e Desmobilização de Pessoal e Equipamentos.

VALOR INICIAL DO CONTRATO (R$)	*4.137.775,43*
A – VALOR ORIGINAL DO CONTRATO DEDUZIDO DO SUPERFATURAMENTO APENAS DA MÃO-DE-OBRA INDIRETA PREVISTA NO CONTRATO VALOR INICIAL DO CONTRATO (R$)	*4.075.154,69*
A.1 - CANTEIRO DE OBRAS C/ BASE EM 2% DE A	*81.503,09*
A.2 –MOBIL. DE PESSOAL E EQUIP. C/ BASE EM 5% DE A	*203.757,73*
A.3 –DESMOB. DE PESSOAL E EQUIP. C/ BASE EM 6% DE A	*244.509,28*
B – VALORES ORIGINAIS CONSTANTES DO CONTRATO (R$)	
B.1 – CANTEIRO DE OBRAS	*61.379,20*
B.2 – MOBIL. DE PESSOAL E EQUIP.	*197.246,47*
B. 3 – DESMOB. DE PESSOAL E EQUIP.	*221.853,24*
DIFERENÇAS INDIVIDUAIS ENTRE OS VALORES SUPRA (R$)	
CANTEIRO DE OBRAS (A.1 – B.1)	*(20.123,89)*
MOBIL. DE PESSOAL E EQUIP. (A.2 – B.2)	*(6.511,26)*
DESMOB. DE PESSOAL E EQUIP. (A.3-B.3)	*(22.656,04)*

Analisando a tabela supra, verificamos que se o valores constantes da planilha de preços inicial da empresa (valores originais no contrato – B) são menores do que os valores recalculados apontados em A, concluímos que não há superfaturamento em Canteiro de Obras, Mobilização de Pessoal e Equipamentos e Remoção do Canteiro de Obras e Desmobilização de Pessoal e Equipamentos.

Ressalte-se que essa conclusão vincula-se à hipótese de ser apontado superfaturamento apenas em serviços de Técnicos Mergulhadores e Mão-de-Obra Indireta.

Irregularidade/Assunto:

Superfaturamento nas Placas de Polietileno

Novas Alegações de Defesa

À fl. 178/181 – vol. 4, a Constremac informou que o Procurador-Geral do MPTCU emitiu juízo diverso do da Secex-RN, no que se relaciona à existência de superfaturamento para o insumo Placas de

Polietileno, embora a empresa argumente que frente ao valor global do contrato esse suposto pagamento a maior seja inferior a 4%.

Alegou que o membro do Parquet enfoca o custo do sistema de defensas como uma aglutinação simples de peças isoladas, sem fazer a relação de interdependência entre as partes, frisando que, isoladamente, tais partes não têm qualquer serventia para a finalidade especificada. Citou que o sistema de defesa é um equipamento, e que isso o TCU já pôde aferir com precisão no TC-003.721/2001-0 (Acórdão nº 1.859/2004 – Plenário) e TC-005.874/2003-5 (Acórdão nº 1427/2005 – Plenário), sendo as Placas de Polietileno uma das partes desse sistema, também composto por Painel Frontal, Elementos de Borracha, Elementos Estruturais e Componentes de Fixação e Segurança.

Acrescentou que a análise da compatibilidade de preços das Placas de Polietileno isoladamente conduz à conclusão distorcida.

Incluiu tabela de preço já apresentada no Anexo 1 - fl. 550, em que objetiva demonstrar que a contratação do item 4 da planilha de preços da obra (Fornecimento e Instalação de Defensa) gerou economia de R$ 540.859,33, quando comparados os preços contratados com os de mercado.

Argumentou que, mesmo que considerássemos o valor apontado pela Equipe de Inspeção para as Placas de Polietileno no item 4.2 da planilha de preços da obra, ainda haveria economia em relação aos preços de mercado no valor de R$ 434.012,65.

Afirmou que outro aspecto a ser observado é que não houve aditivo quanto às Placas de Polietileno (item 4.2 da planilha de preços da obra), o que, se ocorresse, poderia levar a um gasto excessivo, na hipótese de não agregar os demais itens que compõem o equipamento.

Concluiu afirmando não ser possível asseverar que a contratação extrapolou os preços de mercado para o equipamento de defensa, e que a acusação de superfaturamento precisa estar calcada em prova apta a evidenciar certeza da sua ocorrência e não mediante conjunturas em item isolado. Nesse sentido, afirmou ter sido essa a posição do TCU exarada nos Acórdãos 903/2003 – Plenário, 3019/2004 – Primeira Câmara e Acórdão 1171/2003 – Plenário.

Análise

Com as vênias de estilo, dissentimos da posição do Parquet, ao propor alternativamente, em seu Parecer, (fl. 159 – vol. 4) como valor do superfaturamento apenas o pagamento a maior nas Placas de Polietileno, no valor de R$ 314.467,05, caso não fosse aceita sua proposta preliminar de remessa dos autos à Secex-RN para avaliar os Diários de Obra.

Consultando a jurisprudência do TCU, v.g. os Acórdãos 312/2003 e Decisão 253/2002, ambos do Plenário, constatamos que a visão isolada de superfaturamento em um item ocorre quando da constatação de 'jogo de planilha' ou aditivo em item cujo preço unitário é maior do que o de mercado, o que não ocorreu in casu, pois o item 4.2 da planilha original da obra (que inclui as Placas de Polietileno) não foi aditivado.

Ressaltamos que a técnica de apuração do percentual de superfaturamento em obras utilizada pelo TCU inicia-se pela verificação/comparação da compatibilidade dos preços unitários constantes da planilha com os preços de mercado. Verificados preços unitários a maior, somam-se seus valores, e o total é cotejado com o valor contratual a preços de mercado, apurando-se, assim, o percentual de superfaturamento, caso já tenha ocorrido o pagamento, ou de sobrepreço, caso o desembolso ainda não haja se verificado.

Ou seja, devem ser considerados no percentual de superfaturamento o somatório de todos os preços não compatíveis com o mercado. Por isso, a análise isolada de um só item não aditivado (como as Placas de Polietileno) não constitui a técnica usual adotada pelo TCU.

A despeito da ressalva supra, louvamos a discordância do MPTCU em relação à posição deste Analista, quando divergiu de nossa declaração de que, segundo a jurisprudência, o TCU não considera superfaturamento percentuais em torno de 22%. Reconhecendo nossa falha, apresentaremos ao final desta instrução, propostas alternativas, sendo um delas a que considera como débito desta TCE o somatório de todos os valores pagos a maior que os preços de mercado, ou seja, em cuja análise das alegações de defesa não foi elidido o superfaturamento.

Quanto à alegação de que a Equipe considerou o sistema de defensas como uma simples aglutinação de peças isoladas, entendemos não deva ser acolhida. Sabemos que um sistema de defensas, após terem suas peças instaladas, trata-se de um equipamento. Quanto à verificação da compatibilidade de seu preço, devemos lembrar que as peças que o compõem foram licitadas em itens específicos na planilha, de modo que qualquer comparação de seus preços deve ser feita também pelo cotejamento de

itens específicos com preços de mercado. Por tal motivo, seguindo a técnica utilizada pelo TCU, exarada na Decisão 253/2002 – Plenário, para verificar a compatibilidade de preços, temos que analisar individualmente os preços unitários dos itens das propostas apresentadas em licitações.

Quanto aos argumentos de que os preços contratados para o item 4 da planilha de preços da obra (Fornecimento e Instalação de Defensas), quando comparados com os de mercado, já teriam propiciado economia de R$ R$ 540.859,33 ou de R$ 434.012,65, não cabem ser novamente analisados. Isso porque, em nossa última instrução, já havíamos aceito os argumentos apresentados pela empresa e considerado elididos os superfaturamentos nos itens: 4.1 Elementos Estruturais, Componentes de Fixação e Segurança; 4.2 – Painéis Frontais; 4.3 Conjuntos de Defensas de Borracha de Elastômero Moldadas, restando não elididos os superfaturamentos dos itens 4.2 – Placas de Polietileno e 4.4 – Adapatação e Instalação dos Conjuntos de Defensas.

Por fim, levando em conta não haverem sido apresentados nas recentes alegações de defesa novos argumentos quanto ao superfaturamento nos itens 4.2 – Placas de Polietileno e 4.4 – Adaptação e Instalação dos Conjuntos de Defensas, consideramos que este ainda subsiste, motivo pelo qual rejeitamos as alegações de defesa apresentadas relativamente a ambos.

DO RECÁLCULO DO DÉBITO

Após a análise supra, consideramos concluída a apreciação das novas alegações de defesa, bem como dos reflexos das ocorrências relatadas nos Diários de Obra sobre o total do débito apurado para item 5.3.15, quanto às atividades envolvendo mergulhadores, cumprindo assim o Despacho do Ministro-Relator de fl. 182 – vol. 4.

Ante o fato de as alegações e documentos apresentados não terem sido suficientes para elidir o débito, passamos agora a recalculá-lo, levando em conta o teor de nossa última instrução (fls. 76/150 – vol. 4) em confronto com a presente análise das novas alegações de defesa e do Diário de Obras.

Destacamos que, ao final, apresentaremos alternativamente duas propostas de valores de superfaturamento para fins de responsabilização.

A primeira proposta derivará do valor superfaturado apontado no Relatório de Inspeção, deduzido dos itens e insumos cujos superfaturamentos foram elididos por ocasião da análise de todas as alegações de defesa.

A segunda proposta, em caso de não ser acatada a primeira, terá como base a condenação dos responsáveis sobre o débito referente ao superfaturamento derivado das horas a maior dos serviços de Técnicos de Mergulho e erros no custo da Mão-de-Obra Indireta. Lembramos que os preços a maior pagos para esses insumos não podem ser interpretados como mera variação em relação aos preços de mercado, devendo ser tratados como custos indevidamente pagos a maior, seja porque o quantitativo pago não foi o efetivamente realizado, seja porque houve erros na composição de preços. Assim, por tais motivos, devem ser objeto de cobrança, independentemente do seu percentual em relação ao valor total do contrato.

Superfaturamento Apontado no Relatório de Inspeção Deduzido dos Itens e Insumos cujos Superfaturamentos Foram Elididos por Ocasião da Análise de Todas as Alegações de Defesa.

Considerando a proposta do Parecer do Parquet Especializado, especificamente quanto ao percentual do superfaturamento (fl. 155 – vol. 4), porém dissentindo quanto a considerar como superfaturado apenas o pagamento a maior nas Placas de Polietileno, no valor de R$ 314.467,05, a preços iniciais (fl. 159 – vol. 4);

Considerando que a jurisprudência do TCU, v.g. os Acórdãos 312/2003 e Decisão 253/2002, ambos do Plenário, aponta superfaturamento em apenas um item, quando da constatação de 'jogo de planilha' ou de aditivo em item cujo preço unitário é maior do que o de mercado, o que não ocorreu in casu, pois o item 4.2 da planilha original da obra (que inclui as Placas de Polietileno) não foi aditivado;

Considerando que o valor total do superfaturamento, a preços iniciais, pelo qual os responsáveis foram citados, montava R$ 1.737.589,85 (fl. 79 – vol. principal); considerando o valor do superfaturamento elidido em nossa instrução anterior, no valor de R$ 791.934,39 (fl. 141 – vol. 4), bem como considerando o valor do superfaturamento de responsabilidade da Codern elidido parcialmente nesta instrução, referente a serviços de Técnico de Mergulho (R$ 441.443,42 – R$ 371.944,17 = 69.499,25); considerando que sobre R$ 69.499,25 deve incidir 99,17%, que corresponde ao percentual de responsabilidade pago pela Codern até a 17ª Medição, resultando em R$ 68.922,41, o valor do superfaturamento remanescente perfaz R$ 876.733,05 (= R$ 1.737.589,85 -R$ 791.934,39 - R$ 68.922,41).

Ressaltamos que, até a 17ª medição, a preços iniciais, o valor total de responsabilidade da Codern, era de R$ 5.176.142,03, assim podemos concluir que os preços de mercado pagos deveriam ser de R$ 5.176.142,03 menos R$ 876.733,05, que resulta em R$ 4.299.408,98.

Para calcularmos o percentual do superfaturamento, basta verificarmos quanto representa o valor de R$ 876.733,05 (preços ainda superfaturados) sobre o valor pago pela Codern a preços de mercado (R$ 4.299.408,98). Assim, concluímos que o superfaturamento representou 20,39%.

Levando em conta que o valor do superfaturamento em Mão-de-Obra Indireta presente no subitem 5.3.15 da planilha orçamentária é R$ 73.923,49, conforme demonstrado na planilha de fl. 142 – vol. 4; considerando que o superfaturamento advindo da superestimativa das horas de serviços de mergulho, após o recálculo decorrente da análise de todos os Diários de Obra, resultou em R$ 371.944,17, verifica-se que o resultado da soma desse dois valores perfaz R$ 445.867,36 (= R$ 73.923,19 + R$ R$ 371.944,17). Sobre esse valor (R$ 445.867,36) devem incidir 99,17%, que corresponde ao percentual de responsabilidade pago pela Codern até a 17ª Medição, resultando em R$ 442.166,69. Assim, o débito referente aos responsáveis apenas pelos insumos ? que fazem parte do item 5.3.15 da planilha de preços ? é igual a R$ 442.166,96.

valor do superfaturamento remanescente de R$ 876.733,05, a preços iniciais, está assim distribuído: o débito referente aos responsáveis apenas pelos insumos que fazem parte do item 5.3.15 da planilha de preços é igual a R$ 442.166,96, a preços iniciais. A diferença entre R$ 876.733,05 e R$ 442.166,96 resulta em R$ 434.566,09, e perfaz o débito relativo aos responsáveis apenas pela licitação, a preços iniciais.

Assim, o débito relativo aos responsáveis apenas pela licitação (R$ 434.566,09) corresponde a 49,57 % do débito total remanescente (R$ 876.733,05); já o débito referente aos responsáveis apenas pelos insumos que fazem parte do item 5.3.15 da planilha de preços (R$ 442.166,96) equivale a 50,43%.

Para a determinação das datas de débito, consideramos, conforme consta do Relatório de Inspeção, que foram indevidos todos os últimos pagamentos a preços iniciais, os quais, somados de trás para frente, resultem em R$ 876.733,05, bem como os respectivos reajustamentos.

Os valores a preços iniciais, o reajustamento e as respectivas datas dos débitos estão listados abaixo. Quanto ao pagamento de 17/12/2002, o débito relativo ao reajustamento foi calculado proporcionalmente ao débito a preço inicial.

VALOR PAGO (R$)	*VALOR DO DÉBITO A PREÇOS INICIAIS (R$)*	*VALOR DO DÉBITO RELATIVO AO REAJUSTAMENTO*	*VALOR DO DÉBITO DA LICITAÇÃO (49,57%)*	*VALOR DO DÉBITO NO ITEM 5.3.15 (50,43%)*	*DATA*
158.697,49 (1)	*158.697,49 (2)*		*78.602,87*	*80.094,62*	*17/12/2002*
15.885,61 (4)		*15.885,61 (3)*	*7.874,50*	*8.011,11*	*17/12/2002*
432.391,08 (1)	*432.391,08*		*214.163,30*	*218.227,78*	*21/01/2003*
51.644,43 (4)		*51.644,43*	*25.579,49*	*26.064,94*	*21/01/2003*
207.522,42 (1)	*207.522,42*		*102.785,85*	*104.736,57*	*06/03/2003*
23.186,55 (4)		*23.186,55*	*11.484,30*	*11.702,25*	*06/03/2003*
78.122,06 (1)	*78.122,06*		*38.693,86*	*39.428,20*	*29/08/2003*
36.094,65 (4)		*36.094,65*	*17.877,68*	*18.216,97*	*29/08/2003*
DÉBITO	*876.733,05*	*126.811,24*	*497.456,90*	*506.087,39*	
		1.003.544,29		*1.003.544,29*	

(1) Preços Iniciais

(2) O valor foi calculado de forma que sua soma com os pagamentos a preços iniciais posteriores fosse igual ao valor do débito a preços iniciais, ou seja, R$ 876.733,05

(3) O valor foi calculado na mesma proporção do débito a preços iniciais acima.

(4) Reajustamento relativo ao pagamento a preços iniciais imediatamente acima.

Superfaturamento em Técnicos Mergulhadores e Mão-de-Obra Indireta

Caso não seja acatada a proposta de condenação pelo valor descrito no tópico anterior, propomos que o valor do débito para fins de condenação na presente TCE seja, pelo menos, o a seguir descrito. Lembramos que nesta proposta alternativa o montante do superfaturamento independe de seu percentual de representatividade sobre o valor do contrato a preços de mercado, tendo em vista ser composto por quantidades de homens-horas pagas a maior que os efetivamente executadas (serviços de Técnicos Mergulhadores) e por erros na composição de preços (Mão-de-Obra Indireta).

Conforme apontado nesta instrução, o valor do superfaturamento advindo da superestimativa de homens-horas no insumo Técnicos de Mergulho somou R$ 371.944,17, e da Mão-de-Obra Indireta, R$ 136.544,23 (este detalhado na planilha de fl. 142 – vol. 4), resultando no total de R$ 508.488,40.

Ressaltamos que o valor do superfaturamento em Mão-de-Obra Indireta é assim distribuído:

Itens	*Valor*
Total constante em toda a planilha da obra, exceto no item 3.5.15	*62.620,74*
Total do item 5.3.15	*73.923,49*
Total	*136.544,23*

O valor de R$ 508.488,40 está a preços iniciais do contrato. Entretanto, devido à Codern haver pago 99,17% do valor de sua responsabilidade, até a 17ª Medição, devemos aplicar esse percentual sobre aquele montante e encontramos R$ 504.267,95. Esse valor constitui o débito desta TCE, a preços iniciais.

O valor do superfaturamento R$ 504.267,95, a preços iniciais, está assim distribuído: o débito referente aos responsáveis apenas pelos insumos ? que fazem parte do item 5.3.15 da planilha de preços ? é igual a R$ 442.166,96, a preços iniciais. A diferença entre R$ R$ 504.267,95 e R$ 442.166,96 resulta em R$ 62.100,99, e perfaz o débito relativo aos responsáveis apenas pela licitação, a preços iniciais.

Assim, o débito relativo aos responsáveis apenas pela licitação (R$ 62.100,99) corresponde a 12,32 % do débito total (R$ 504.267,95); já o débito referente aos responsáveis apenas pelos insumos que fazem parte do item 5.3.15 da planilha de preços (R$ 442.166,96) corresponde a 87,86 % de R$ 504.267,95.

Para a determinação das datas de débito, consideramos, conforme consta do Relatório de Inspeção, que foram indevidos todos os últimos pagamentos a preços iniciais, os quais, somados de trás para frente, resultem em R$ 504.267,95, bem como os respectivos reajustamentos.

Os valores a preços iniciais, o reajustamento e respectivas datas dos débitos estão listados abaixo. Quanto ao pagamento de 21/01/2003, o débito relativo ao reajustamento foi calculado proporcionalmente ao débito a preço inicial.

VALOR PAGO (R$)	*VALOR DO DÉBITO A PREÇOS INICIAIS (R$)*	*VALOR DO DÉBITO RELATIVO AO REAJUSTAMENTO*	*VALOR DO DÉBITO DA LICITAÇÃO (12,32%)*	*VALOR DO DÉBITO NO ITEM 5.3.15 (87,68%)*	*DATA*
218.623,47 (1)	*218.623,47 (2)*		*26.934,41*	*191.689,06*	*21/01/2003*
26.103,64 (4)		*26.103,64 (3)*	*3.215,97*	*22.887,67*	*21/01/2003*
207.522,42(1)	*207.522,42*		*25.566,76*	*181.955,66*	*06/03/2003*
23.186,55 (4)		*23.186,55*	*2.856,58*	*20.329,97*	*06/03/2003*
78.122,06(1)	*78.122,06*		*9.624,64*	*68.497,42*	*29/08/2003*
36.094,65 (4)		*36.094,65*	*4.446,86*	*31.647,79*	*29/08/2003*
DÉBITO	*504.267,95*	*85.384,84*	*72.645,22*	*517.007,57*	
		589.652,79		*589.652,79*	

(1) Preços Iniciais

(2) valor foi calculado de forma que sua soma com os pagamentos a preços iniciais posteriores fosse igual ao valor do débito a preços iniciais, ou seja, R$ 504.267,95

(3) valor foi calculado na mesma proporção do débito a preços iniciais acima

(4) Reajustamento relativo ao pagamento a preços iniciais imediatamente acima

DA PROPOSTA DE DESCONTO DO DÉBITO EM VALORES A RECEBER EM OUTROS CONTRATOS

Em nossa instrução anterior, informamos que a Constremac havia firmado novo contrato com a Codern para reconstrução do dolfin nº 3 e a recuperação do dolfin nº 2 do Terminal Salineiro (Contrato nº 023/2004), em razão dos danos ocorridos em mais um acidente causado por navios, desta vez, Med Legend e Norsul Camocim. Informamos, à época, que essa avença tinha o valor de R$ 3.977.671,41, e, segundo o Relatório do Fiscobras/2005 (TC-006.100/2005-4), havia sido executada em 42%, o que, em tese, permitiria a desconto da dívida apontada nesta TCE, mediante desconto com as faturas a receber nesse novo contrato.

No entanto, fomos informados pela Codern de que o Contrato nº 023/2004 já foi totalmente concluído em 30/11/2005, não havendo mais possibilidade de desconto em faturas a receber dessa avença.

Em recente contato com a Companhia, tomamos conhecimento de que se encontram em vigor atualmente dois contratos com a Constremac:

a) o de nº 14/2006, cujo objeto é a execução das obras de repotencialização do sistema de atracação de navios do Terminal Salineiro de Areia Branca, no valor de R$ 22.603.269,18, já tendo sido pagos, excluídos os tributos, R$ 10.113.908,81;

b) de nº 14/2007, destinado a serviços de recuperação com modernização do sistema eletromecânico, reforma estrutural, mecânica e tratamento anticorrosivo do descarregador de barcaças – DB-2, do Terminal Salineiro de Areia Branca, no valor de R$ 4.763.996,48, já pagos, excluídos os tributos, R$ 114.832,81.

Considerando tratarem-se de três contratos distintos (Contrato nºs 021/2001 x Contrato nº 014/2006 e 14/2007), ou seja, de relações jurídicas distintas, e na ausência de cláusula contratual autorizadora, julgamos que legalmente não é possível o TCU determinar o desconto do débito a ser apontado nesta TCE com o saldo do Contratos nºs 014/2006 e 014/2007. Como a Codern não dispõe do poder de auto-executar seu crédito, proporemos que a Companhia empreenda esforços no sentido de firmar aditivo com a contratada, para que essa aquiesça com o desconto. Na ausência de acordo ou não recolhimento do débito, resta a cobrança judicial da dívida.

DA APRECIAÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE BOA-FÉ DOS RESPONSÁVEIS

Considerando ainda haverem remanescido preços e quantitativos de serviços e mão-de-obra com falhas e distorções a maior e em valores superiores ao efetivamente registrados nos Diários de Obra, julgamos não ter ficado configurada a boa-fé dos responsáveis que respondem pelos débitos. Ante tal conclusão, propomos que o TCU prolate o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas desses responsáveis, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno.

DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e julgar irregulares as contas, condenando solidariamente os responsáveis a seguir indicados ao pagamento das importâncias adiante descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:

Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da Codern)

CPF: 143.076.344-20

José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização)

CPF: 088.769.084-04.

Constremac Industrial Ltda.

CNPJ: 03.998.869/0001-65

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
158.697,49	*17/12/2002*

15.885,61	*17/12/2002*
432.391,08	*21/01/2003*
51.644,43	*21/01/2003*
207.522,42	*06/03/2003*
23.186,55	*06/03/2003*
78.122,06	*29/08/2003*
36.094,65	*29/08/2003*
Total 1.003.544,29	

b) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e julgar irregulares as contas, condenando solidariamente as pessoas a seguir indicadas, juntamente com os responsáveis supra, ao pagamento das importâncias adiante indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:

Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão de Fiscalização)

CPF: 241.509.167-72

Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização)

CPF: 230.980.824-53

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
80.094,62	*17/12/2002*
8.011,11	*17/12/2002*
218.227,78	*21/01/2003*
26.064,94	*21/01/2003*
104.736,57	*06/03/2003*
11.702,25	*06/03/2003*
39.428,20	*29/08/2003*
18.216,97	*29/08/2003*
Total 506.087,39 (*)	

(*) O débito constante do quadro supra já está incluído no débito do quadro contido na alínea 'a' retro.

c) caso não seja acatadas as propostas de condenação pelos valores descritos nas alíneas 'a' e 'b' supra, que seja adotada a proposta a seguir:

c.1) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e julgar irregulares as contas, condenando solidariamente os responsáveis a seguir indicados ao pagamento das importâncias adiante descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:

Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da Codern)

CPF: 143.076.344-20

José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização)

CPF: 088.769.084-04.

Constremac Industrial Ltda.

CNPJ: 03.998.869/0001-65

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
158.697,49	*17/12/2002*

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
15.885,61	*17/12/2002*
432.391,08	*21/01/2003*
51.644,43	*21/01/2003*
207.522,42	*06/03/2003*
23.186,55	*06/03/2003*
78.122,06	*29/08/2003*
36.094,65	*29/08/2003*
Total 589.652,79	

c.2) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, rejeitar parcialmente as alegações de defesa e julgar irregulares as contas, condenando solidariamente as pessoas a seguir indicados, juntamente com os responsáveis supra, ao pagamento das importâncias adiante indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a contar das datas ali assinaladas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92:

Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão de Fiscalização)
CPF: 241.509.167-72
Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização)
CPF: 230.980.824-53

VALOR ORIGINAL DO DÉBITO (R$)	*DATA*
191.689,06	*21/01/2003*
22.887,67	*21/01/2003*
181.955,66	*06/03/2003*
20.329,97	*06/03/2003*
68.497,42	*29/08/2003*
31.647,79	*29/08/2003*
Total 517.007,57 (*)	

(*) O débito constante do quadro supra já está incluído no débito do quadro contido na alínea 'c.1' retro.

d) com fundamento no art. 57, da Lei nº 8.443/92, aplicar aos responsáveis relacionados nas alíneas anteriores, a penalidade de multa em valor a ser definido pelo Colegiado do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contando da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

e) com lastro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, seja considerado que as participações dos responsáveis a seguir não constituíram a causa adequada para a existência dos débitos e, por conseqüência, suas contas devam ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação:

Davis Coelho Eudes da Costa (Membro da Comissão Especial de Licitação)
CPF: 230.855.093-72
Emerson Fernandes Daniel Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação)
CPF: 074.212.814-87.

f) no caso de não serem recolhidos os débitos constantes das alíneas 'a' ou 'c.1', supra, determinar à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, empreenda esforços no sentido de firmar aditivo(s) com a Constremac Industrial S.A., ao(s) Contratos nºs 14/2006 e/ou 014/2007, ora em execução, informando o resultado ao Tribunal. Tal(is) aditivo(s) deverá(ão) prever que o débito desta TCE, atualizado e com a incidência dos juros legais, de responsabilidade dessa

empresa, seja descontado nas faturas a receber. Decorridos os 60 (sessenta) dias, no caso de insucesso nessa negociação, que o TCU, desde já, autorize a cobrança judicial do débito;

g) acatamento das razões de justificativa apresentadas pela empresa Coname Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ nº 47.228.242/0001-09) e o julgamento de suas contas regulares, com quitação plena;

h) envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser proferido neste processo ao Ministério Público da União e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional;

i) a realização, pela Secretaria de Fiscalização de Obra e Patrimônio da União (Secob), de uma consulta internacional formal às empresas fabricantes de elementos de borracha para que informem o preço de custo, FOB, de todos os modelos utilizados como defensas marinhas, visando criar banco de dados na Instituição, com o objetivo de subsidiar a análise dos projetos e licitações relativos à modernização dos portos brasileiros."

8. O diretor da Secex-RN colocou-se de acordo com as propostas, acrescentando sugestão de que o presente processo seja apensado ao TC-009.478/2004-9 (cf. despacho de fl. 246).

9. O Secretário da unidade técnica também manifestou anuência às propostas de fls. 241/245, com a complementação sugerida pelo diretor (cf. fl. 248).

10. Falando novamente nos autos (fls. 249/250), o MP/TCU, desta feita representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se no sentido de que o posicionamento do *Parquet* não diferia daquele já externado no parecer do Procurador-Geral às fls. 152/159. Expressou, ainda, concordância com os itens "a", "b" e "d" a "i" da proposta de encaminhamento da unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, tomada de contas especial originada de conversão de relatório de fiscalização nas obras de recuperação da Infra-Estrutura Portuária do Terminal Salineiro de Areia Branca, no Estado do Rio Grande do Norte, conforme determinado pelo Tribunal mediante o Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário, acerca de possível superfaturamento de itens dos serviços de Recuperação dos Dolfins do Terminal Salineiro de Areia Branca – Contrato nº 021/2001, firmado entre a Codern e a Constremac Industrial Ltda.

2. Conforme já mencionado no relatório que precede este voto, o citado acórdão determinou a audiência (subitem 9.3.1) dos Senhores José Jackson Queiroga de Morais, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Davis Coelho Eudes da Costa, Emerson Fernandes Daniel Júnior e Rubens de Siqueira Júnior, Membros da Comissão Especial de Licitação e do Sr. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, Diretor-Presidente da Codern, como responsável pela homologação da licitação, para que apresentassem razões de justificativa quanto a exigência, supostamente restritiva à ampla concorrência, presente no Edital da Licitação nº 018/2001, que culminou no contrato em exame. Também foi determinada a oitiva das empresas CONSTREMAC Industrial Ltda. e CONAME Indústria e Comércio Ltda., em razão de suposto conluio na licitação referida (cf. subitens 9.3.2 e 9.3.3).

3. Preliminarmente, registro que prossigo na relatoria deste feito em sucessão ao emérito Ministro Adylson Motta.

4. Principio a apreciação dos temas postos nos autos pelas questões que foram consideradas elididas nas duas oportunidades em que os autos receberam instrução de mérito por parte da unidade técnica e parecer do Ministério Público junto ao TCU.

5. Refiro-me ao acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Jackson Queiroga de Morais, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Davis Coelho Eudes da Costa, Emerson Fernandes Daniel Júnior e Rubens de Siqueira Júnior, Membros da Comissão Especial de Licitação e do Sr. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, Diretor-Presidente da CODERN, quanto ao indício de irregularidade consignado no subitem 9.3.1 do Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário, conforme análise da Secex-RN à fl. 101, com a qual manifesto minha concordância, *verbis*: "*Tendo em vista a importância dos serviços em análise para a preservação das estruturas marítimas do TERSAB, em suas zonas de variação de maré e respingos, e estando devidamente demonstrada, inclusive por parecer e relatório técnicos, a necessidade de experiência anterior nesses misteres, acatamos as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.*"

6. De igual sorte devem ser acolhidas, na mesma linha dos posicionamentos unânimes da Secex-RN e do MP/TCU, as justificativas das empresas ouvidas em razão de suposto conluio (subitens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 262/2004-Plenário), o que não restou devidamente comprovado nos autos.

7. No que diz respeito ao mérito do possível débito em debate, há sucessivas divergências entre as instruções da própria unidade técnica e dessas em face do parecer do Ministério Público ofertado inicialmente pelo Procurador-Geral.

8. Duas são as fontes do possível débito em exame: o preço pago pelo fornecimento dos materiais que compõem as aplicações das defensas no Terminal Salineiro de Areia Branca – TERSAB e o excesso de pagamento por horas de trabalho de mergulho advindas do serviço incluído por meio de termo aditivo, denominado nestes autos de “Item 5.3.15”, concernente à aplicação de estacas tubulares verticais e inclinadas de 24” portantes, incluindo o encamisamento subaquático.

9. Para o primeiro ponto gerador de débito – o fornecimento e instalação das defensas – a Secex-RN, em um primeiro momento (instrução de fls. 76/150), considerou elididas as suspeitas de superfaturamento relativas a diversos insumos que compunham o total de serviço de recuperação do sistema de defensas do TERSAB, eis que as alegações de defesa lograram demonstrar a compatibilidade com preços de mercado. Os itens e respectivos valores de superfaturamento que restaram descaracterizados foram os seguintes (cf. fl. 141), em resumo:

? fornecimento de elementos estruturais, componentes de fixação e segurança: R$ 36.300,70;

? painéis frontais: R$ 264.527,13;

? defensas de borracha elastomérica moldada: R$ 265.540,09;

? tubo ASTM A-36 Sch 120 diâmetro: R$ 45.566,71;

? outros custos indiretos: R$ 86.627,83

10. Em razão dos valores elididos, o superfaturamento inicialmente apontado que motivou a citação dos responsáveis foi reduzido de R$ 1.734.589,85 para R$ 945.655,46.

11. Por sua vez, o valor remanescente do possível débito decorria de:

? pagamento a maior advindo da superestimativa das horas de técnicos de mergulho – R$ 441.443,42 para o “Item 5.3.15” (cf. quadro de fl. 142);

? superfaturamento em mão-de-obra indireta – R$ 136.544,23;

? superfaturamento oriundo dos insumos do sistema de defensas - R$ 367.667,81.

12. Todavia, em sua primeira instrução de mérito, após a análise das alegações de defesa, a Secex-RN considerou que os valores ao final apurados não poderiam ser tomados como indicativos de superfaturamento, razão pela qual concluiu apenas pelo débito concernente ao quantitativo de horas de trabalho de mergulho pagas a mais do que as efetivamente trabalhadas.

13. À referida instrução sobreveio o parecer do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado que, discordando da unidade técnica, asseverou que não poderia ser desconsiderado o superfaturamento que não restou elidido pela confrontação com os preços de mercado. No entanto, só haveria consistência na apuração de valor de débito para o superfaturamento das placas de polietileno, no montante de R$ 314.467,05. Com relação ao débito decorrente do pagamento de horas não trabalhadas nos serviços de mergulho, o representante do MP/TCU entendeu ser necessária a realização de exame mais exaustivo, de modo a analisar todo o diário de obras, tendo em vista que o cálculo da Secex-RN, para esse item, foi apenas amostral.

14. A sugestão preliminar do MP/TCU foi por mim acolhida, o que resultou em reanálise dos elementos de convicção que permitem a formulação de juízo acerca do efetivo pagamento a maior para o serviço com utilização de mergulhadores (o chamado “Item 5.3.15”).

15. Em sua derradeira manifestação nos autos, a Secex-RN, desta feita realizando exame exauriente do diário de obras com relação à questão acima comentada, concluiu que o débito correto seria no montante de R$ 371.944,17, ao invés dos R$ 441.443,42 originalmente apontados para esse item. No entanto, revendo seu posicionamento anterior com relação ao eventual superfaturamento dos insumos integrantes do fornecimento e instalação do sistema de defensas, a Secex-RN assevera que devem ser considerados a título de débito não apenas o montante relativo às placas de polietileno (R$ 314.567,05), mas todos os outros itens que não foram considerados elididos quando da primeira instrução.

16. Essa digressão que faço é no intuito de melhor esclarecer os dois pontos que considero fulcrais para a apreciação da existência do débito, quais sejam, 1) o valor de R$ 314.467,05 relativo às placas de polietileno; e 2) o valor de R$ 371.944,17, concernente às horas pagas a maior nos serviços de

mergulho.

17. Ressalto que o montante do débito ao final indicado pela Secex-RN - para o qual é proposta a condenação dos responsáveis - importa em R$ 876.733,05, a preços iniciais (cf. tabela de fl. 238). Esse valor inclui, além dos dois pontos acima mencionadas, supostos superfaturamentos decorrentes de custos indiretos incidentes sobre todos os preços cobrados no contrato com a empresa construtora. Esses custos referem-se à mão-de-obra indireta e elementos integrantes do BDI, tais como instalação de canteiro de obras, mobilização e desmobilização de pessoal.

18. De plano, manifesto meu entendimento na mesma linha do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, no sentido de que, entre os itens relacionados a superfaturamento, apenas a questão das placas de polietileno se mostraria relevante para a persecução de possível débito que sustentasse a condenação dos responsáveis.

19. Além do item superfaturamento analisado pelo Procurador-Geral, é evidente que também tem viabilidade para prosseguimento no seu exame a questão relacionada ao pagamento por horas não trabalhadas nas atividades de mergulho, objeto de proposta preliminar de Sua Excelência, por mim acatada, no sentido de se aprofundar os respectivos estudos, de modo a precisar com maior acuidade o real valor do débito.

20. Portanto, concluo pela inviabilidade de se prosseguir na tentativa de se fixar os demais itens de superfaturamento aventados pela Secex-RN e oriundos, essencialmente, dos custos indiretos antes comentados. Isso pelas razões que passo a indicar.

21. Em primeiro lugar, com relação à mão-de-obra indireta, verifico que ela se compõe de vários elementos menos relevantes e de pequena monta na composição dos preços praticados no contrato. São, por exemplo, composições relacionadas a fornecimento de uniformes, alimentação, equipamentos de proteção individual, e outros do gênero. Além disso, e como razão fundamental para concluir quanto à impossibilidade de se aferir com segurança eventual débito a esse título, destaco o fato de que, nos termos do parecer do Procurador-Geral com o qual estou de acordo, não há elementos robustos nos autos que amparem uma conclusão pela efetiva existência de superfaturamento nos itens de mão-de-obra indireta.

22. Ademais, conforme pretendo demonstrar no decorrer deste voto, no meu entender não deve prevalecer a imputação de débito com relação ao único item considerado relevante para a discussão de eventual superfaturamento, ou seja, os pretensos preços acima do mercado relacionados às placas de polietileno. O débito ao final prevalecente neste processo decorre, a meu ver, apenas do pagamento por serviços não prestados. A vigorar esta minha posição, resta prejudicada a averiguação de superfaturamento nos custos indiretos por dois motivos.

23. O primeiro diz respeito ao fato de que os custos impugnados a título de mão-de-obra indireta não incidem sobre os serviços de instalação das estacas tubulares com trabalhos de mergulho, conforme colho da própria planilha elaborada pela equipe de fiscalização às fls. 176/180 (vol. 3). E nem poderia ser diferente, porque a composição dos preços desse item (“Item 5.3.15”) é totalmente diferenciada em relação aos demais serviços de instalação do sistema de defensas propriamente dito.

24. O segundo decorre da derradeira análise da Secex-RN, quando a unidade técnica conclui que não subsiste superfaturamento para canteiro de obras, mobilização e desmobilziação de pessoal caso prevaleça a hipótese de ser apontado superfaturamento em serviços de técnicos mergulhadores (fls. 232/233).

25. Em conclusão ao raciocínio preliminar acima declinado, concluo pelo afastamento da imputação de débito concernente a possível superfaturamento incidente sobre os custos indiretos, o que, como visto, é um consectário lógico do afastamento, por sua vez, do superfaturamento do principal item dos insumos para o sistema de defensas sobre o qual recai a suspeita da ocorrência de débito, qual seja, as placas de polietileno.

26. Passo, enfim, a enfrentar esse ponto, para o qual o débito apontado é de R$ 314.467,05.

27. O problema de se calcular com precisão possíveis sobrepreços em sistemas de defensas portuárias é matéria complexa e com inúmeras variáveis que desafia reflexão mais acurada. Socorro-me, portanto, de dois precedentes deste Plenário em que o tema foi abordado. Refiro-me aos Acórdãos nºs 1.859/2004 e 1.427/2005.

28. Naqueles julgados, ao se deparar com a árdua tarefa de se buscar um critério aceitável para aferir a razoabilidade dos preços dos sistemas de defensa, este Tribunal acolheu como fundamento para sua decisão os parâmetros do mercado praticados para o preço final do equipamento, repelindo a viabilidade de se imputar débito a partir da mensuração isolada dos custos de fornecimento de

determinado item que integre o sistema.

29. Assim, nos dois acórdãos citados, não se considerou adequada a apuração de eventual débito a partir dos custos de aquisição/importação dos elementos de borracha que integram as defensas. Na situação particular deste processo, discute-se se há superfaturamento também em apenas um dos elementos do sistema, no caso, as placas de polietileno. Trago à lume, por entender ser o mesmo raciocínio aplicável ao deslinde deste ponto, excerto do voto, da minha lavra, condutor do Acórdão nº 1.427/2005-Plenário:

"Consoante os elementos apurados no decorrer da instrução posterior à citação e à audiência dos responsáveis, não se confirmou a existência do suposto superfaturamento na aquisição das defensas para o Porto de Recife, objeto do Contrato CODERN nº 009/2000, firmado com a empresa COPABO Infra-Estrutura Marítima Ltda.

2. O analista-informante, corroborado pelo corpo dirigente da Secex-RN, concluiu serem aceitáveis os preços praticados no contrato, no valor de R$ 40.612,50 por defensa. Adota como parâmetros para essa aceitabilidade dois fatores de comparação. O primeiro refere-se aos preços praticados no mercado internacional, conforme documentação trazida pela COPABO em suas alegações de defesa (fls. 75 e seguintes, vol. 5), preços esses corroborados pela resposta à 'diligência' informal realizada pelo analista junto à empresa Metso Corporation. O segundo elemento refere-se à aplicação do índice de 70%, defendido pela empresa, aos preços internacionais a título de custo de nacionalização do produto (impostos, frete, despachante etc), índice esse que se mostra compatível com o praticado para a instalação de sistemas de defensas no Porto de Itajaí/SC, pela mesma empresa, e com relação às quais o Tribunal, mediante o Acórdão 1859/2004 - Plenário, sob o voto condutor do Ministro-Revisor, Benjamin Zymler, entendeu não ter ficado comprovado o superfaturamento.

3. De se ressaltar que a metodologia empregada nessa última análise valeu-se de critérios comparativos com os preços de mercado, ao invés de se comparar custos dos insumos utilizados na composição das peças, o que se mostra coerente com os fundamentos prevalecentes no Plenário ao se adotar o já citado Acórdão 1859/2004."

30. Relevante destacar que a própria Secex-RN, no caso transcrito, analisou a questão do sobrepreço à luz dos preços de mercado, ao invés de averiguar a composição dos custos de aquisição/importação acrescidos de impostos, BDI, beneficiamentos, transporte, etc.

31. De fato, o método de comparação dos preços finais com os de mercado me parece ser o mais adequado para aferir possível superfaturamento em sistemas de defensa, na mesma linha dos precedentes do Pleno, já comentados neste voto.

32. Ocorre que, no caso do presente processo, a análise da Secex-RN, nas duas oportunidades em que se manifestou sobre o mérito, não confrontou os preços das placas de polietileno com os de mercado, mas somente abordou o problema sob o prisma do custo individual desse insumo.

33. Entendo que a argumentação acima já seria suficiente para concluir pela impossibilidade de se aferir com certeza acerca da existência de superfaturamento no conjunto dos sistemas de defensas fornecidos pela empresa contratada à CODERN.

34. Todavia, procedendo a uma análise sob a ótica dos custos das placas, como se limitou a abordar o problema a unidade técnica, entendo que também não se sustenta a subsistência do débito de R$ 314.467,05. Eis que, partindo-se do valor de aquisição de um elemento por R$ 29.390,00, acrescido do custo de nacionalização na ordem de 70% considerado como aceitável nas decisões plenárias citadas como precedentes, mais o BDI de 44,06%, chega-se ao valor de cerca de R$ 72.000,00 por placa. Aplicando-se a variação cambial do período transcorrido entre a data da proposta (U$ 1.00 = R$ 2,78) e a data do fornecimento do produto (U$ 1.00 = R$ 3,93), observamos que o valor de cada placa alcança R$ 101.784,17, ou seja, praticamente o valor pago pela CODERN, de R$ 102.152,98.

35. Sob o ponto de vista comercial da composição dos preços do produto fornecido pela empresa, não cabe discutir se ela já possuía as placas quando do fornecimento, eis que esse fato é uma circunstância conjuntural que não permite concluir que ela praticou preços abusivos. Fazendo o raciocínio inverso, se ela não possuísse as placas em estoque, ela teria que importá-las sob a composição de preços acima demonstrada, não havendo que se falar em superfaturamento nessa hipótese.

36. A meu ver, portanto, não subsiste débito quanto às placas de polietileno.

37. Diversa é a situação das horas de trabalho pagas em excesso para a execução dos serviços de aplicação de estacas tubulares verticais e inclinadas de 24" portantes, incluindo o encamisamento subaquático.

38. De fato, a detalhada e exauriente análise empreendida pelo analista da Secex-RN e consubstanciada na planilha de fls. 209/216, debruçou-se sobre todas as anotações do diário de obras e comprovou ter sido pago o valor de R$ 371.944,17, concernente às horas cobradas por serviços de mergulho não realizados.

39. Sobre esse item, destaco que a condenação dos responsáveis decorre não da discussão acerca de variações de preços de mercado, mas sim da superestimativa contratual para pagamento de serviços de técnicos de mergulho, o que acarretou dispêndio indevido para remunerar horas não-trabalhadas, eis que o quantitativo pago não foi o efetivamente realizado.

40. Assevero que a defesa manejada pelos responsáveis para esse ponto não logram afastar a constatação fática feita pela Secex-RN e revelada a partir do próprio diário de obras. Aliás, a empresa Constremac Industrial Ltda. em mais uma manifestação dirigida a este relator e que fiz juntar às fls. 253/260, em respeito ao princípio da ampla defesa, não questiona o cômputo das horas efetivamente trabalhadas, segundo o cálculo feito pela unidade técnica. Apenas se limita a tecer considerações acerca do, a seu ver, pequeno percentual do débito a esse título, comparativamente ao valor total do contrato, argumentação essa que não tem o condão de descaracterizar o pagamento indevido.

41. Deve, portanto, responder pelo débito de R$ 371.944,17 a referida empresa, solidariamente com os gestores que aprovaram o contrato no qual estava computado o pagamento superestimado, ou seja, Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, Diretor-Presidente da CODERN que assinou o termo aditivo do "Item 5.3.15"; José Jackson Queiroga de Morais, Presidente da Comissão de Fiscalização que aceitou a proposta da empresa; Rubens de Siqueira Júnior e Plácido Rodriguez Rodriguez, membros da referida comissão.

42. Entendo que por medida de racionalização e simplificação de procedimentos de cálculos o montante do débito pode ser referenciado à data da última parcela do pagamento realizado pela CODERN à empresa, ou seja, 29/08/2003, medida menos gravosa aos responsáveis e tendo em conta, ainda, o relativamente curto lapso temporal entre o primeiro (17/12/2002) e o último pagamento.

43. Com relação à proposta de se descontar o valor do débito de outros contratos existentes entre a empresa construtora e a CODERN, entendo-a descabida, vez tratar-se de situações jurídicas distintas.

44. Por fim, considero oportuna a sugestão de se determinar a realização de estudos no intuito de se formar um banco de dados com preços internacionais dos insumos que compõem as defensas marítimas, de modo a subsidiar futuras deliberações do Tribunal em matérias dessa natureza.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1595/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 021.409/2003-4 (com 4 volumes e 2 anexos; Anexo 1 com 2 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)

2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo (Diretor-Presidente da Codern, CPF 143.076.344-20), José Jackson Queiroga de Morais (Presidente da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 088.769.084-04), Davis Coelho Eudes da Costa (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 230.855.093-72), Rubens de Siqueira Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação e da Comissão de Fiscalização, CPF 241.509.167-72), Emerson Fernandes Daniel Júnior (Membro da Comissão Especial de Licitação, CPF 074.212.814-87), Plácido Rodriguez Rodriguez (Membro da Comissão de Fiscalização, CPF 230.980.824-53), Constremac – Industrial Ltda. (CNPJ 03.998.869/0001-65) e Coname Indústria e Comércio Ltda.

4. Entidade: Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte - CODERN

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representantes do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado e Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé

7. Unidade Técnica: Secex-RN

8. Advogados constituídos nos autos: Ivan Luiz Macagnan (OAB/SC 5679-A), Henry Rossdeutscher (OAB/SC 15289), Ruy Rodrigues Neto, (OAB/SC 14.966) e Márcio Cristiano Dornelles Dias (OAB/SC 17.115)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial originada de conversão de relatório de fiscalização nas obras de recuperação da Infra-Estrutura Portuária do Terminal Salineiro de Areia Branca, no Estado do Rio Grande do Norte, conforme determinado pelo Tribunal mediante o Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher integralmente as alegações de defesa dos Srs. Davis Coelho Eudes da Costa e Emerson Fernandes Daniel Júnior, julgar suas contas regulares e dar-lhes quitação plena;

9.2. acolher as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência em razão das ocorrências descritas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão nº 262/2004-TCU-Plenário;

9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa dos Srs. Carlos Ivan da Câmara Ferreira de Melo, José Jackson Queiroga de Morais, Rubens de Siqueira Júnior, Plácido Rodriguez Rodriguez e Constremac – Industrial Ltda., julgando irregulares as suas contas e condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito de R$ 371.944,17 (trezentos e setenta e um mil, novecentos e quarenta e quatro reais e dezessete centavos), atualizado monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir de 29/08/2003 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte - CODERN, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, § 2º, alíneas “a” e “b”; 19, **caput**; 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/92, e art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar, individualmente, aos responsáveis acima identificados, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações para pagamento;

9.6. determinar a juntada de cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, às contas da CODERN relativas ao exercício de 2003 (TC-009.478/2004-9), para exame em conjunto e em confronto;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, com vistas à adoção das providências a seu cargo, a teor do disposto no art. 16 § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 6º do RI/TCU;

9.8. determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de efetuar pesquisas de preços internacionais dos insumos necessários a composição de sistemas de defensas portuárias, de modo a criar um banco de dados referencial para avaliação de eventuais superfaturamentos em matérias semelhantes à analisada no presente processo;

9.9. dar ciência desta deliberação às pessoas mencionadas no item 3 deste acórdão, à CODERN, e à Exma. Sra. Marina Romero de Vasconcelos, Procuradora da República no Município de Mossoró, em atendimento ao Ofício nº 199/2008/GAB/MRV/PRM/MOSSORÓ.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1595-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Grupo I - Classe V - Plenário
TC-007.112/2007-6 c/5 anexos (anexo 1 c/3 vols. e anexo 2 c/1vol.)
Apenso: TC-009.749/2004-3 c/ 3 vols.
Natureza: Relatório de Auditoria de Conformidade – Fiscalis 03/2008 – (Representação)
Órgão: **Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins (SESAU/TO)**
Responsáveis: Gismar Gomes (ex-Secretário de Saúde), CPF 050.323.501-68; Eugênio Pacceli de Freitas Coelho (Secretário de Saúde), CPF 247.351.081-49; Rosanna Medeiros F. Albuquerque (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 121.464.203-91; Hospfar Ind e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 26.921.908/0001-21; Stock Diagnósticos Ltda., CNPJ 00.995.371/0001-50; Medicor Produtos Médico-Hospitalares Ltda., CNPJ 01.385.532/0001-70; Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda., CNPJ 01.571.702/ 0001-98; Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 06.366.038/0001-69; Márcio Junho Pires Câmara (Coordenador da Procuradoria Administrativa), CPF 055.686.068-38; Janete Gomes Barbosa (Diretora da Assistência Farmacêutica), CPF 585.549.801-82; Maria Fernanda Panno Moromizato (Coordenadora da Procuradoria Administrativa), CPF 044.651.478-05; Lívia Ferraz Tenório (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 844.277.104-25; Getulino Pinto da Silva (Pregoeiro), CPF 996.896.348-87; Rodolfo Alves do Santos (Pregoeiro), CPF 793.044.511-91; Raimundo Nonato da Silva Filho (Sub-secretário de Saúde do Estado do Tocantins), CPF 196.612.403-10; Simone Narciso Amaral (Coordenadora de Apoio à Administração das Unidades de Saúde), CPF 485.355.241-34; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Conceição de Maria Silva Soares (Gerente de Logística do Hospital Geral de Palmas), CPF 446.216.203-04 ; Unicom Produtos Hospitalares S.A., CNPJ 38.054.979/0001-53; Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda., CNPJ 05.919.514/0001-69; Evando Divino Mariano (Diretor Administrativo Financeiro), CPF 301.759.841-15; Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hospitalares, CNPJ 37.396.017/0006-24; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., CNPJ 33.009.945/0002-04; Promtins – Produtos Médicos do Tocantins, CNPJ 00.075.298/0001-07; Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., CNPJ 44.734.671/0004-02; Hospitália Produtos para Saúde S.A., CNPJ 01.476.334/0003-60; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (Procuradora do Estado), CPF 265.326.541-91; José Renard de Melo Pereira (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 058.520.301-63; Hortência Maria Miranda Nascimento (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 323.141.401-68; Valdirene S. Porciúncula (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 894.572.260-20; Hércules Ribeiro Martins (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 283.222.231-53; Wellington Costa da Silva (Encarregado de Compras do Hospital de Referência de Dianópolis/TO), CPF 876.261.101-10; e João Luiz Filho (Diretor Geral do Hospital de Referência de Porto Nacional), CPF 069.644.351-15.
Advogados constituídos nos autos: **(não consta)**
SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA EM PROCESSO ORIGINÁRIO DE REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. AUTUAÇÕES DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. CITAÇÕES SOLIDÁRIAS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA A ENTIDADES E ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

O presente processo originou-se de solicitação da Procuradoria da República no Estado de Tocantins. Por despacho de fl. 32 do vol. Principal, conheci a matéria como representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. O assunto em questão versa sobre irregularidades

relacionadas a dispensas indevidas de licitação para aquisição de medicamentos com verbas do SUS, levadas a efeito no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins, em especial o Processo n° 2005/3055/004372.

2. Importa registrar, inicialmente, que a diligência feita junto à SESAU/TO obteve informação de que o referido processo teria desaparecido das dependências daquela Secretaria, levando o Ministro da Saúde a determinar a realização de sindicância com escopo ampliado em relação ao objeto inicial da representação.

3. Assim, o relatório de auditoria sob exame (fls. 53 a 115) abordou questões sob quatro aspectos, a saber: 1) a **adequabilidade da modalidade licitatória**, desde a formalização dos processos à legalidade das despesas; 2) a **compatibilidade entre os preços de aquisições e os preços de mercado**; 3) a **correta aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços** (CAP), em conformidade com as normas da Resolução CMED n° 4, de 18/12/2006, para as compras de Medicamentos de Dispensação Excepcional; e 4) a **justificativa adequada para as dispensas ou inexigibilidade de licitação**, considerando a existência ou não de planejamento.

4. Conforme ressaltado pela equipe de auditoria, os trabalhos consistiram em análise documental, inspeção física, circularização e pesquisas a sistemas informatizados, de forma a verificar os processos selecionados, dentro dos quatro aspectos acima indicados. Dessa forma, a análise feita por amostragem em processos de aquisição de medicamentos com recursos do SUS totalizaram despesas da ordem de R$ 112.945.820,56 (cento e doze milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e vinte reais e cinqüenta e seis centavos), compreendendo a análise de processos de dispensa de licitação, inexigibilidade e licitações nas modalidades de Pregão Presencial, Tomada de Preço, Convite e Concorrência.

5. A equipe destacou no corpo do trabalho realizado os seguintes achados de auditoria:

I - foram executadas despesas no valor de R$ 1.328.434,23 (hum milhão, trezentos e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos), no âmbito do processo n° 2005/3055/004372 (dispensa de licitação), sem a constituição formal de processo, contrariando o art. 38 da Lei 8.666/93, e os artigos 62, 63 e 64 da Lei n° 4.320/64;

II - indícios de irregularidades na contratação direta de empresas para fornecimento de medicamentos, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, tendo sido analisados os seguintes processos **:**

a) Processo 2006/3055/002765 – dispensa de licitação sob a alegação de extrema urgência (inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93) para aquisição de medicamentos no atendimento aos usuários do Programa de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional, com a contratação das empresas: Máxima Produtos Hospitalares Ltda., no valor de R$ 6.381,00 (seis mil e trezentos e oitenta e um reais); Hospfar Ind. e Com. de Prod. Hospitalares Ltda., no valor de R$ 426.692,11 (quatrocentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e dois reais e onze centavos); Viva Prod. Hospitalares Ltda., no valor de R$ 27.156,00 (vinte e sete mil e cento e cinqüenta e seis reais); e Unicon Prod. Hospitalares Ltda., no valor de R$ 61.780,00 (sessenta e um mil e setecentos e oitenta reais), totalizando a quantia de R$ 522.009,11 (quinhentos e vinte e dois mil, nove reais e onze centavos);

b) **Processo 2006/3055/3185**: dispensa de licitação para contratar as empresas: Milênio Farmacêutica e Hospitalar Ltda., no valor de R$ 16.120,00 (dezesseis mil e cento e vinte reais); Nutrishop Produtos Ltda., no valor de R$ 14.962,50 (catorze mil, novecentos e sessenta e dois reais e cinqüenta centavos); Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos Ltda., no valor de R$ 84.565,90 (oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e noventa centavos); Schering do Brasil Química Farmacêutica Ltda., no valor de R$ 61.743,00 (sessenta e um mil e setecentos e quarenta e três reais) e; Hospfar Ind. e. Com. de Prod. Hospitalares Ltda., no valor de R$ 112.953,35 (cento e doze mil, novecentos e cinqüenta e três reais e trinta e cinco centavos), totalizando R$ 290.344,75 (duzentos e noventa mil, trezentos e quarenta e quatro reais e setenta e cinco centavos), mediante a alegação de urgência com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93;

c) **Processo 2006/3055/1611:** dispensa de licitação para contratar a empresa Máxima Produtos Hospitalares Ltda., no valor de R$ 340.617,00 (trezentos e quarenta mil e seiscentos e dezessete reais), na compra de medicamentos para os hospitais estaduais;

d) **Processo 2006/3055/000873**: dispensa de licitação para a aquisição de 40 frascos de Bleomicina (Sulfato) 15 mg injetável (fls. 598/600, anexo 1, vol. 2), tendo o Diretor do Hospital de Referência de Araguaína justificado a emergência devido ao fornecedor não ter feito a entrega do lote de produtos

relativo a janeiro de 2006 e da ameaça dos pacientes de denúncia à Defensoria Pública, caso não fossem atendidos;

e) **Processo 2007/3055/001746:** dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, na aquisição de materiais e medicamentos destinados a atender os Hospitais de Referência do Estado, contrato com a empresa Profarm Comércio de Medicamentos e Material Hospitalar, no valor de R$ 60.904,58 (sessenta mil, novecentos e quatro reais e cinqüenta e oito centavos);

f) **Processo 2006/3055/4953**: dispensa de licitação com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 para a aquisição de 70 latas de Complemento Alimentar Fetanil Cetonúrico para maior de 1 ano, junto á empresa Nutrishop (fls. 145/162, anexo 1), no valor de R$ 37.058,70 (trinta e sete mil, cinqüenta e oito reais e setenta centavos).

III - indícios de ocorrência de sobrepreço em afronta aos arts. 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, em vários procedimentos de licitação realizados pela Sesau/TO, tendo sido destacados os seguintes casos:

a) **Pregão Presencial n° 39/2007:** Processo 2007/3055/1554 (anexo 5, fls. 42/51), com vistas à aquisição de medicamentos para atender à demanda dos Hospitais de Referência do Estado do Tocantins, cuja ata de registro de preços foi publicada no DOE/Tocantins n° 2.449, de 16 de julho de 2007, no valor de R$ 14.537.646,18 (catorze milhões, quinhentos e trinta e sete mil, seiscentos e quarenta e seis reais e dezoito centavos);

b) **Pregão Presencial n° 51/2007:** Processo 2007/3055/1731 (anexo 5, fls. 2/11), cujo objeto era o registro de preços de medicamentos oncológicos para atender à demanda dos Hospitais de Referência do Estado do Tocantins, cuja ata adjudicada e homologada foi publicada no DOE/Tocantins n° 2.444, de 9 de julho de 2007, no valor de R$ 18.692.607,40 (dezoito milhões, seiscentos e noventa e dois mil, seiscentos e sete reais e quarenta centavos);

c) **Pregão Presencial n° 26/2005**: Processo n° 2005/3055/2679 (anexo 5, fls. 29/40), para aquisição de medicamentos destinados aos hospitais estaduais, cujo ato homologatório foi publicado no DOE/TO n° 2.022, de 11/10/2005, no valor de R$ 6.249.440,25 (seis milhões, duzentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e quarenta reais e vinte e cinco centavos);

d) **Pregão Presencial n° 29/2007**: Processo n° 2007/3055/001331 (anexo 5, fls. 16/19), para aquisição de medicamentos destinados ao atendimento dos usuários dos Hospitais de Referência do Estado do Tocantins, cujo despacho adjudicando e homologando a ata de registro de preços foi publicada no DOE/TO n° 2.422, de 6/6/2007, no valor de R$ 2.676.723,44 (dois milhões, seiscentos e setenta e seis mil, setecentos e vinte e três reais e quarenta e quatro centavos);

e) **Pregão Presencial n° 38/2007:** Processo 2007/3055/1555 (anexo 5, fls. 13/14), para aquisição de medicamentos para os hospitais de referência do Estado, cujo Despacho n° 250/2007, publicado no DOE/TO n° 2.446, de 11/7/2007, no valor de R$ 4.751.872,97 (quatro milhões, setecentos e cinqüenta e um mil, oitocentos e setenta e dois reais e noventa e sete centavos), adjudica e homologa o referido pregão;

f) **Pregão Presencial n° 68/2006**: Processo n° 2006/3055/004772 (anexo 5, fls. 80/88), para aquisição de medicamentos destinados aos hospitais de referências estaduais, cujo ato homologatório foi publicado no DOE/TO n° 2.278, de 31/10/2006 e DOE/TO n° 2.382, de 9/4/2007, no valor de R$ 14.710.460,20 (catorze milhões, setecentos e dez mil, quatrocentos e sessenta reais e vinte centavos);

g) **Pregão Presencial n° 67/2006:** Processo n° 2006/3055/4771 para aquisição de medicamentos, cujo despacho homologando a licitação foi publicado no DOE/TO n° 2.262, de 04/10/06, no valor de R$ 6.633.395,00 (seis milhões, seiscentos e trinta e três mil e trezentos e noventa e cinco reais);

h) **Pregão Presencial n° 001/2006**: Processo n° 2005/3055/7555 (anexo 5, fls. 22/27) para aquisição de medicamentos destinados aos Hospitais de Referência do Estado, cujo despacho homologatório n° 17/2006 foi publicado no DOE/TO n° 2.106, de 14/2/2006, no valor de R$ 7.222.778,60 (sete milhões, duzentos e vinte e dois mil, setecentos e setenta e oito reais e sessenta centavos);

i) **Pregão Presencial n° 89/2007**: Processo n° 2007/3055/004294 (anexo 5, fls. 142/152) para aquisição de 26.250 frascos de albumina humana 20%, no valor de R$ 4.593.750,00 (quatro milhões, quinhentos e noventa e três mil e setecentos e cinqüenta reais);

j) **Pregão Presencial n° 49/2005**: Processo n° 2005/3055/006012 (anexo 5, fls. 117/141), destinado à contratação de empresas especializadas no fornecimento de medicamentos para atender ao Hospital de

Referência de Araguaína/TO, por um período de doze meses, no valor de R$ 580.270,00 (quinhentos e oitenta mil e duzentos e setenta reais);

IV - indícios de superfaturamento nos preços dos medicamentos adquiridos pela SESAU/TO, configurando a hipótese prevista no § 2º do art. 25 da Lei de Licitações, e afronta aos arts. 43, inciso IV, 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/93, foram destacados os seguintes processos:

a) **Processo 2006/3055/002765** – existência de indício de superfaturamento na aquisição das 108 seringas de Interferon Beta 12.000.000 UI 44 mg, marca SERONO, junto à empresa Hospfar ((anexo 1, vol. 1, fls. 233/234). A unidade do medicamento foi adquirida por R$ 570,00 (quinhentos e setenta reais), totalizando R$ 62.560,00 (sessenta e dois mil e quinhentos e sessenta reais);

b) **Processo 2006/3055/3185 –** indício de superfaturamento na aquisição de 30 latas de Comp. Alim. Fenilcetonúricos (PKU 2), marca Nutrishop, da empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. A unidade do medicamento foi adquirida por R$ 498,75 (quatrocentos e noventa e oito reais e setenta e cinco centavos), nota fiscal n° 660 (fl. 328, anexo 1, volume 1). O preço praticado no mercado foi de R$ 400,00 (quatrocentos reais), portanto, indicando o superfaturamento total de R$ 2.962,50 (dois mil, novecentos e sessenta e dois reais e cinqüenta centavos);

c) **Processo 2006/3055/1611 –** dispensa de licitação na aquisição de 460 frascos/ampolas de Triptorelina 3,75 mg e 50 frascos de Infliximab 100 mg injetável, da empresa Máxima Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (Contrato n° 68/06, fls. 353/357, anexo 1, vol. 1), no valor unitário, respectivamente, de R$ 377,70 (trezentos e setenta e sete reais e setenta centavos) e R$ 3.337,50 (três mil, trezentos e trinta e sete reais e cinqüenta centavos). A pesquisa de valor de mercado informou o preço unitário de R$ 352,75 (trezentos e cinqüenta e dois reais e setenta e cinco centavos) para o medicamento Triptorelina 3,75 mg, e R$ 2.027,00 (dois mil e vinte e sete reais) para o medicamento Infliximab 100 mg injetável. Pelas notas fiscais nº.s 573, 641 e 682 (fls. 359/361 do anexo 1, vol. 1) foi adquirida toda a quantidade prevista no contrato, com indício de superfaturamento de R$ 77.002,00 (setenta e sete mil e dois reais), valor que deverá ser devolvido aos cofres do FNS;

d) **Processo 2006/3055/2936 –** verificou-se a aquisição de 12 cxs. de Adalimurabe ser 40 mg, marca Humira, junto à empresa Milênio Prod. Hosp. Ltda., no valor unitário de R$ 6.195,00 (seis mil e cento e noventa e cinco reais). A pesquisa informou o preço unitário de R$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) para o referido medicamento, denotando indício de superfaturamento de R$ 43.140,00 (quarenta e três mil e cento e quarenta reais);

e) **Processo 2006/3055/873** – dispensa de licitação na aquisição de 40 frascos de Blenoxame inj 15 mg, junto à empresa Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hopistalares, no valor unitário de R$ 142,61 (cento e quarenta e dois reais e sessenta e um centavos), tendo sido realizada a operação mediante a nota fiscal à fl. 605, vol. 3, anexo 1. A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 109,72 (cento e nove reais e setenta e dois centavos) para o referido medicamento, denotando indício de superfaturamento de R$ 1.315,60 (hum mil, trezentos e quinze reais e sessenta centavos), quantia que deverá ser devolvida aos cofres do FNS;

f) **Processo 2005/3055/6822** – aquisição de 110 ampolas de Bleomicina 15 UI, marca Zodiac, da empresa Unicom produtos Hospitalares S.A. (notas fiscais às fls. 25, 27 e 36, anexo 2), pelo valor unitário de R$ 118,39 (cento e dezoito reais e trinta e nove centavos), sendo que a pesquisa de mercado informou o preço de R$ 89,00 (oitenta e nove reais). Resultou indício de superfaturamento de R$ 3.232,90 (três mil, duzentos e trinta e dois reais e noventa centavos). Mediante cópias das notas fiscais às fls. 13, 18 e 21, anexo 2, foram adquiridos 194 frascos de Goserelina 3,6 mg, marca astrazeneca, no valor unitário de R$ 397,14 (trezentos e noventa e sete reais e catorze centavos), junto à empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., quando a pesquisa de mercado indicou o preço unitário de R$ 369,00 (trezentos e sessenta e nove reais). Assim, o indício de superfaturamento foi de R$ 5.459,16 (cinco mil, quatrocentos e cinqüenta e nove reais e dezesseis centavos);

g) **Processo 2005/3055/5581 –** aquisição de 6.300 cápsulas de Tacrolimus 1 mg, marca Janssen, da empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (nota fiscal 92743, anexo 2, vol. 1, fls. 255/256), no valor unitário de R$ 5,68 (cinco reais e sessenta e oito centavos), já desonerado do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 87/02. A pesquisa de mercado informou o preço de R$ 4,74 (quatro reais e setenta e quatro centavos), verificando-se indício de superfaturamento no valor de R$ 5.922,00 (cinco mil e novecentos e vinte e dois reais). Pela nota fiscal 55072 (anexo 2, vol. 1, fls. 261/262) foram adquiridas 25 cápsulas de Goserelina 3,6 mg, marca Zoladex, no valor unitário de R$ 445,00 (quatrocentos e quarenta e cinco reais) e 860 frascos de Somatropina 12 UI, marca Hormotrof, no valor de

R$ 147,80 (cento e quarenta e sete reais e oitenta centavos) junto à empresa Unicom Produtos Hospitalares S.A., sendo que a pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 363,00 (trezentos e sessenta e três reais) para a cápsula de Goserelina 3,6 mg e R$ R$ 74,55 (setenta e quatro reais e cinqüenta e cinco centavos) para a de Somatropina 12 UI. Diante disso, os indícios de superfaturamento foram de R$ 65.045,00 (sessenta e cinco mil e quarenta e cinco reais);

h) **Processo 2006/3055/4953** – aquisição de 70 latas de Comp. Alim. Fenilcetonúricos (PKU 2), marca Nutrishop, da empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. (nota fiscal 723 anexo 2, vol. 1, fl. 162), no valor unitário de R$ 529,41 (quinhentos e vinte e nove reais e quarenta e um centavos), tendo a pesquisa de mercado informado o preço unitário de R$ 400,00 (quatrocentos reais), existindo indício de superfaturamento de R$ 9.030,00 (nove mil e trinta reais);

i) **Processo 2006/3055/219** – aquisição de 16 latas de Comp. Alim. Fenilcetonúricos (PKU 2), da Nutrishop, da empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. (nota fiscal 556, anexo 2, vol. 1, fl. 143), no valor unitário de R$ 497,99 (quatrocentos e noventa e sete reais e noventa e nove centavos). A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 400,00 (quatrocentos reais), existindo indício de superfaturamento de R$ 1.567,84 (hum mil, quinhentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos);

j) **Processo 2006/3055/1391 –** aquisição de 90 frascos de Dornase alfa 2,5 mg, da empresa Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., mediante a nota fiscal n° 11550 (anexo 1, vol. 3, fl. 622), no valor unitário de R$ 74,67 (setenta e quatro reais e sessenta e sete centavos). A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 65,84 (sessenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos), apresentando indício de superfaturamento de R$ 794,70 (setecentos e noventa e quatro reais e setenta centavos), importância que deverá ser devolvida aos cofres do FNS;

l) **Processo 2006/3055/6852** – aquisição de 8.000 cápsulas de Tacrolimus 1 mg, marca Janssen, da empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (notas fiscais 87744 e 88927, anexo 2, vol. 1, fls. 342/343), no valor unitário de R$ 6,26 (seis reais e vinte e seis centavos), já abatida a alíquota de 17% do ICMS, por força do Convênio ICMS 87/02. A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 4,69 (quatro reais e sessenta e nove centavos). Aquisição de 5.992 cápsulas de Olanzapina, marca Eli Lilly, da mesma empresa (nota fiscal 87744, anexo 2, vol. 1, fl. 342), no valor unitário de R$ 14,73 (catorze reais e setenta e três centavos), já abatida a alíquota de 17% do ICMS, pelo Convênio ICMS 87/02. A pesquisa de valor de mercado informou o preço unitário de R$ 12,50 (doze reais e cinqüenta centavos). Na cópia da proposta (fls. 346 e 347, vol. 1, anexo 2) há referência expressa de que no preço cotado estão inclusos todos os impostos. Portanto, era sobre o valor contratado que deveria ter sido abatido o valor correspondente à isenção tributária, nos termos do Convênio ICMS 87/02. Ao desonerar da base de cálculo dos produtos, o percentual correspondente à alíquota estadual do ICMS sobre o preço unitário de R$ 17,47 na aquisição de Olanzapina e sobre o preço unitário de R$ 7,55 na aquisição de Tacrolimus 1 mg, o fornecedor praticou preço maior do que o contrato, provocando indício de superfaturamento no valor total de R$ 32.540,00 (trinta e dois mil e quinhentos e quarenta reais), isto é, a soma de R$ 19.980,00 (dezenove mil e novecentos e oitenta reais) relativa à aquisição de Olanpazina e de R$ 12.569,00 (doze mil e quinhentos e sessenta e nove reais), na aquisição de Tacrolimus 1 mg;

m) **Processo 2006/3055/1888** – aquisição de 20 ampolas de Tenecteplase 8000 U 40 mg, marca metalyse, junto à empresa Promtins – Produtos Médicos do Tocantins (notas fiscais 1705, 1704 e 1703, anexo 2, fls. 119, 120 e 122), valor unitário de R$ 4.015,00 (quatro mil e quinze reais). A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 3.544,52 (três mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e cinqüenta e dois centavos), configurando-se indício de superfaturamento de R$ 9.409,60 (nove mil, quatrocentos e nove reais e sessenta centavos), que deverão ser devolvidos aos cofres do FNS;

n) **Processo 2006/3055/4490** – aquisição de 12 ampolas de E Toxina Tipo A 100 UI, marca Cristália, da empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda. (nota fiscal 401912, anexo 2, vol. 1, fls. 313/314), no valor unitário de R$ 599,00 (quinhentos e noventa e nove reais), quando a pesquisa de mercado informou o preço de R$ 378,00 (trezentos e setenta e oito reais), com indício de superfaturamento no valor de R$ 2.652,00 (dois mil, seiscentos e cinqüenta e dois reais);

o) **Processo 2006/3055/005129 –** aquisição de 7.980 unidades de Olanzapina 5 mg, marca Eli Lilly, no valor unitário de R$ 9,54 (nove reais e cinqüenta e quatro centavos), constatando indício de superfaturamento de R$ 3,06 (três reais e seis centavos) em cada unidade (nota fiscal de fl. 169, anexo 2), pois o valor praticado por outros órgãos públicos no mesmo período foi de R$ 6,48 (seis reais e quarenta

e oito centavos), configurando-se indício de superfaturamento total de R$ 24.418,80 (vinte e quatro mil, quatrocentos e dezoito reais e oitenta centavos);

p) **Processo 2005/3055/4552 –** dispensa de licitação na compra de 10 frascos de Toxina Botulinica A 100 UI, junto à empresa Hospitália Produtos para Saúde S.A., no valor unitário de R$ 1.232,00 (hum mil e duzentos e trinta e dois reais), conforme nota fiscal 24043 (anexo 2, fl. 57). A pesquisa de mercado informou o preço unitário de R$ 434,00 (quatrocentos e trinta e quatro reais) para o medicamento, verificando indício de superfaturamento de R$ 7.980,00 (sete mil e novecentos e oitenta reais), importância que deve ser devolvida aos cofres do FNS.

V - Irregularidade no procedimento da isenção tributária do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 87/02, quando da aquisição de medicamentos listados no anexo do referido normativo, ocasionando indícios de superfaturamento, nos seguintes processos**:**

a) **Processo 5668/05**: na proposta da empresa Hospfar (fls. 129/130 do anexo 2), consta informação de que, no preço de aquisição do medicamento (R$ 550,00), todos os impostos estão inclusos. No entanto, a referida empresa, ao emitir a nota fiscal das 288 unidades de Interferon Beta 12.000.000 UI 44 mg, marca Serono (fl. 125 do anexo 2) informou o preço de R$ 662,65 (seiscentos e sessenta e dois reais e sessenta e cinco centavos) e sobre esse preço é que desonerou o valor do ICMS, encontrando o preço unitário contratado com a administração pública (R$ 550,00);

b) **Processo 1662/06:** a proposta da empresa Hospfar (anexo 1, vol. 3, fl. 652) assinala que todos os tributos estão incluídos no preço cotado, mas, na emissão das notas fiscais às fls. 658/660, verificou-se que ao preço contratado foi acrescido o valor referente à alíquota de 17% do ICMS e desse é que foi deduzido o ICMS;

c) **Processo nº 5513/2005:** o preço unitário informado na proposta (fls. 327/328, anexo 2, vol.1) para a cápsula do medicamento Tacrolimus 5 mg foi de R$ 33,86 (trinta e três reais e oitenta e seis centavos), e para o comprimido de Micofenolato Sódico 300 mg foi de R$ 7,05 (sete reais e cinco centavos), com todos os impostos inclusos. Verificou-se pelos documento de fls. 329/330 que o preço efetivamente contratado foi de R$ 6,53 para o Micofenolato Sódico 300 mg e de R$ 31,36 para o Tacrolimus 5 mg, mas a nota fiscal 93987 (fls. 339/340, anexo 2, vol. 1) indicou que o preço unitário de Tacrolimus 5 mg foi de R$ 37,79 (trinta e sete reais e setenta e nove centavos) e do Micofenolato Sódico foi de R$ 7,86 (sete reais e oitenta e seis centavos. Considerando a inclusão de todos os impostos no preço cotado; que o medicamento está na lista do anexo do Convênio ICMS 87/2002; e, ainda, o preço praticado no mercado, houve indício de superfaturamento de R$ 2.665,60 (dois mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos), pois a alíquota de 17% do Estado (TO) deveria ter sido sobre R$ 31,36 (trinta e um reais e trinta e seis centavos), resultando um preço de aquisição de R$ 26,03 (vinte e seis reais e três centavos). Quanto ao medicamento Micofenolato Sódico 300 mg, adquirido por R$ 6,53 (seis reais e cinqüenta e três centavos), deveria ter sido abatido, deste valor, o ICMS devido. Da forma como foi operacionalizada a isenção do imposto, resultou em indício de superfaturamento de R$ 532,80 (quinhentos trinta e dois reais e oitenta centavos), que adicionado a R$ 2.665,60 (dois mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos), perfaz indício de superfaturamento de R$ 3.198,40 (três mil, cento e noventa e oito reais e quarenta centavos).

VI - procedimento de reconhecimento de despesas sem observar as normas da Lei 8.666/93 e da Lei 3.420/64, nos seguintes processos**:**

a) **Processo nº 1866/05:** dispensa de licitação para aquisição de materiais e medicamentos, com recursos da fonte 90, sem a emissão do prévio empenho dos recursos e formalização regular do processo, sob a justificativa de que tentou resolver uma situação incontrolável, em face do período de transição para SESU e da compra para 115 dias encontrar-se em andamento;

b) **Processo nº 1863/05:** dispensa de licitação nos mesmos moldes do processo acima. A Assessoria Jurídica da SESAU/TO aponta, no parecer jurídico n° 210/05 (fls. 44/46, anexo 4), que o princípio que veda o enriquecimento ilícito nas relações jurídicas sobrepõe-se à inexistência de um contrato administrativo. Aduz também que o Termo de Reconhecimento de Despesa formalizado em instrumento próprio é documento apto a regularizar a despesa realizada, com amparo no art. 37 c/c art. 63 da Lei n° 4.320/64;

c) **Processo 1864/05:** dispensa de licitação para aquisição de medicamentos, com recursos da fonte 90, no qual o gestor emitiu Termo de Reconhecimento de Despesa (fl. 57, anexo 4), no valor de R$ 3.752,75 (três mil, setecentos e cinqüenta e dois reais e setenta e cinco centavos) para pagamento da nota

fiscal 3532 (fl. 52, anexo 4) à empresa Dispalmas Ltda – ME, sem a constituição de processo formal e prévio empenho;

d) **Processo nº 3374/05:** aquisição de medicamentos (recursos da fonte 90) com dispensa de licitação sob as mesmas justificativas dos processos retromencionados, no qual o gestor fez reconhecimento de despesa sem que o procedimento encontre amparo nos dispositivos atinentes à matéria;

e) **Processo 2006/3055/2190** aquisição de medicamentos destinados aos hospitais de referência do Estado, com dispensa de licitação (fls. 03/127, anexo 1), no valor de R$ 455.200,79 (quatrocentos e cinqüenta e cinco mil, duzentos reais e setenta e nove centavos).

VII – falta de clareza da completa aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP).

6. Em face de todos os **Achados de Auditoria** destacados, a equipe teceu importantes observações acerca dos fatos, das situações encontradas, dos responsáveis envolvidos, indicando valores dos diversos indícios de superfaturamento detectados em processos de aquisição de medicamentos realizados pela Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins. Tais averiguações, promovidas mediante o cuidadoso trabalho de auditoria de conformidade sob exame, levaram a equipe da Secex/TO a oferecer propostas conclusivas, nas quais, além de determinação ao órgão, constaram:

- **audiência** de diversos responsáveis arrolados neste processo, com fulcro no inciso II do art. 58 da Lei n° 8.443/92 c/c o inciso II do art. 268 do RI/TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem as razões de justificativa acerca das irregularidades que lhes foram imputadas (4.2. a 4.8.; e 4.10: 'i', 'ii', 'iii', 'iv', 'v', e 'vi'; 4.12: 'i', 'ii', 'iii', 'iv', 'v', 'vi', 'vii', 'viii' e 'ix' – fls. 104/108 e 113/114);

- **autuação,** com fulcro no art. 47, *caput,* da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU n° 191/2006, de processo de TCE, com os elementos que se fizerem necessários à análise das irregularidades envolvendo o Processo 2005/3055/004372, relativo a dispensa de licitação mediante arrazoado de emergência e calamidade, no qual foram executadas despesas, sem documentação idônea (subiten 4.9. – fl. 106), determinando, com fundamento no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92, a **citação** do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Estado da Saúde em Tocantins:

a) - solidariamente com a empresa Stock Diagnóstico Ltda. (subitens 4.9.1. 'i' – fl. 106);

b) - solidariamente com a empresa Medicor Produtos Médico-Hospitalares Ltda. (subitens 4.9.1. 'ii' – fl. 106);

c) - solidariamente com a empresa Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda. (subitens 4.9.1. 'iii' – fls. 106/107); e

d) - solidariamente com a empresa Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.9.1. 'iv' – fl. 107);

- **autuação,** com fulcro no art. 47, *caput,* da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU n° 191/2006, de processo de TCE, com os elementos que se fizerem necessários à análise dos indícios de superfaturamento observados em diversos processos relacionados à aquisição de medicamentos com afronta aos arts. 15, inciso V, e § 1°, 43, inciso IV, e 25 § 2°, da Lei n° 8.666/93 (subitenm 4.11. – fl. 108), determinando, com fundamento no inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92, a **citação** do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Estado da Saúde em Tocantins:

a) - solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalres Ltda. (subitens 4.11.1. 'a' – fl. 108);

b) - solidariamente com a empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. (subitens 4.11.1. 'b' – fl. 109);

c) - solidariamente com a empresa Milênio Prod. Hosp. Ltda. (subitens 4.11.1. 'c' – fl. 109);

d) - solidariamente com a empresa Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hospitalares (subitens 4.11.1. 'd' – fl. 109);

e) - solidariamente com a empresa Unicom Produtos Hospitalares S. A. (subitens 4.11.1. 'e' – fls. 109/110);

f) - solidariamente com a empresa Unicom Produtos Hospitalares S. A. (subitens 4.11.1. 'f' fl. 110);

g) - solidariamente com a empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. (subitens 4.11.1. 'g' – fl. 110);

h) - solidariamente com a empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda. (subitens 4.11.1. 'h' – fl. 110);

i) - solidariamente com a empresa Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S. A. (subitens 4.11.1. ‘i’ – fls. 110/111);

j) - solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.11.1. ‘j’ – fl. 111);

l) - solidariamente com a empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda. (subitens 4.11.1. ‘l’ – fl. 111);

m) - solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.11.1. ‘m’ – fl. 111);

n) - solidariamente com a empresa Hospitália Produtos para Saúde S. A. (subitens 4.11.1. ‘n’ – fls. 111/112);

o) - solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.11.1. ‘o’ – fl. 112);

p) - solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.11.1. ‘p’ – fl. 112);

q) - solidariedade com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. (subitens 4.11.1. ‘q’ – fl. 112/113);

7. O Secretário da SECEX/TO, Sr. Ricardo Eustáquio de Souza, manifestou-se de acordo com as propostas consubstanciadas no presente relatório de auditoria (Despacho de fl. 116).

É o relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, relatório de auditoria de conformidade – Fiscalis 03/2008, realizada no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – SESAU/TO, com a finalidade de verificar a legalidade e a regularidade dos processos de aquisição de medicamentos pelo respectivo órgão.

2. Preliminarmente, importa registrar que o assunto em tela tem sido objeto de exame desta Corte de Contas com ênfase, dentre outros casos, para a representação conjunta dos Ministérios Públicos Estadual e Federal de que trata o TC-028.686/2006-0, de minha relatoria, o qual resultou na fiscalização realizada pelo TCU em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, à vista da situação caótica que se instalara no referido órgão, levando ao desabastecimento de remédios na rede hospitalar estadual.

3. No julgamento do supracitado processo, considerando as dificuldades levantadas pela equipe mista de auditoria para alcançar a extensa pauta de ocorrências, o TCU, dentre outras providências, determinou a autuação de vários processos de tomada de contas especial e outros apartados no intuito de facilitar a análise de cada contrato e possibilitar a identificação dos responsáveis, valores e irregularidades praticadas, tendo em vista as características dos atos na sua individualidade.

4. Agora, me deparo com o presente caso, que aponta diversas irregularidades praticadas pelos gestores da SESAU/TO relacionadas à má aplicação de recursos públicos destinados à área da saúde, especialmente à aquisição de medicamentos para atenderem a rede hospitalar daquele Estado. Assim, lamentavelmente, mais uma vez, restou demonstrada a falta de zelo dos administradores no trato da coisa pública, com claro desrespeito às disposições constitucionais e legais referentes às normas de direito contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

5. Esta Corte de Contas, na condição de órgão do controle externo, deve agir com rigor e rapidez na apuração das irregularidades praticadas pelos administradores públicos sob sua jurisdição, aplicando-lhes as penalidades previstas na Lei n° 8.443/92, na forma regulamentada em seu Regimento Interno.

6. Conforme relatório que integra o presente voto, a auditoria sob exame apurou as seguintes falhas e irregularidades no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins:

I – falta de constituição formal de processo na execução de despesas no valor de R$ 1.328.434,23 (hum milhão, trezentos e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos), além da dispensa de licitação, contrariando o art. 38 da Lei 8.666/93 e os artigos 62, 63 e 64 da Lei n° 4.320/64 (processo n° 2005/3055/004372);

II – contratação direta de empresas para fornecimento de medicamentos, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93;

III – indícios de ocorrência de sobrepreço em vários procedimentos de licitação realizados pela Sesau/TO, indicando afronta aos arts. 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93;

IV – indícios de superfaturamento nos preços dos medicamentos adquiridos pela SESAU/TO, configurando a hipótese prevista no § 2º do art. 25 da Lei de Licitações, e afronta aos arts. 43, inciso IV, 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/93;

V – irregularidade no procedimento da isenção tributária do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 87/02, quando da aquisição de medicamentos listados no anexo do referido normativo, ocasionando indícios de superfaturamento;

VI – reconhecimento de despesas sem observância das normas da Lei 8.666/93 e da Lei 4.320/64, procedimento verificado em diversos processos; e,

VII – falta de clareza da completa aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP).

7. Diante da natureza e do volume das ocorrências verificadas no presente trabalho de fiscalização, cujos indícios de irregularidades registrados estão a exigir providências complementares que permitam a completa apuração dos fatos; a identificação de todos os responsáveis e a fixação dos respectivos débitos que tenham sido acarretados ao erário, considero adequadas as proposições conclusivas da Secex/TO.

8. Ademais, conforme ressaltei anteriormente, a equipe mista que realizou a auditoria de conformidade no âmbito da Secretaria de Saúde de Tocantins, em face da representação conjunta dos Ministérios Públicos Federal e do Estado, já havia constatado situação caótica na área da saúde abrangendo diversos exercícios, o que evidencia um cenário perigoso, que pode se agravar e trazer outros danos aos cofres da SESAU/TO.

9. Julgo, no entanto, necessário aduzir alguns ajustes no que diz respeito à constituição de processos de tomada de contas especial para promover a citação do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Estado da Saúde em Tocantins, solidariamente com as empresas fornecedoras de medicamentos nos processos em que foram detectados indícios de superfaturamento.

10. Ocorre que, da forma como foi proposta, seriam instauradas 16 (dezesseis) tce's, uma para cada processo, separadamente. Verificando que algumas empresas aparecem como responsáveis solidárias em diversos processos, julgo mais prático agrupá-las numa só tce. Tal providência, além de possibilitar a redução do número de processos, simplificaria as medidas processuais previstas em lei, como a citação dos responsáveis, o exame das alegações de defesa, dentre outras.

11. Nessa linha de colocação, sugiro também que se juntem numa tce as demais empresas arroladas em apenas um processo com irregularidades. A sugestão leva em conta que os possíveis superfaturamentos do conjunto dos processos ora mencionados não alcançam um valor considerável e, portanto, poderão ser tratados conjuntamente, sem maiores dificuldades.

12. Por outro lado, coloco-me inteiramente de acordo com as outras providências consubstanciadas nas proposições preliminares da unidade técnica, tais como, a constituição de tomada de contas especial envolvendo o Processo 2005/3055/004372, relativo a dispensa de licitação, a promoção de audiência de diversos responsáveis, além de determinação à Secretaria de Saúde do Estado de Tocantins.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1597/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-007.112/2007-6 c/5 anexos (anexo 1 c/3 vols. e anexo 2 c/1vol.)

1.1 Apenso: TC-009.749/2004-3 c/ 3 vols.

2. Grupo (I) – Classe de Assunto (V) – Relatório de Auditoria de Conformidade – Fiscalis 03/2008

3. Responsáveis: Gismar Gomes (ex-Secretário de Saúde), CPF 050.323.501-68; Eugênio Pacceli de Freitas Coelho (Secretário de Saúde), CPF 247.351.081-49; Rosanna Medeiros F. Albuquerque (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 121.464.203-91; Hospfar Ind e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 26.921.908/0001-21; Stock Diagnósticos Ltda., CNPJ 00.995.371/0001-50; Medicor Produtos Médico-Hospitalares Ltda., CNPJ 01.385.532/0001-70; Halex Istar Indústria

Farmacêutica Ltda., CNPJ 01.571.702/ 0001-98; Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 06.366.038/0001-69; Márcio Junho Pires Câmara (Coordenador da Procuradoria Administrativa), CPF 055.686.068-38; Janete Gomes Barbosa (Diretora da Assistência Farmacêutica), CPF 585.549.801-82; Maria Fernanda Panno Moromizato (Coordenadora da Procuradoria Administrativa), CPF 044.651.478-05; Lívia Ferraz Tenório (Procuradora do Estado do Tocantins), CPF 844.277.104-25; Getulino Pinto da Silva (Pregoeiro), CPF 996.896.348-87; Rodolfo Alves do Santos (Pregoeiro), CPF 793.044.511-91; Raimundo Nonato da Silva Filho (Sub-secretário de Saúde do Estado do Tocantins), CPF 196.612.403-10; Simone Narciso Amaral (Coordenadora de Apoio à Administração das Unidades de Saúde), CPF 485.355.241-34; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Conceição de Maria Silva Soares (Gerente de Logística do Hospital Geral de Palmas), CPF 446.216.203-04; Unicom Produtos Hospitalares S.A., CNPJ 38.054.979/0001-53; Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda., CNPJ 05.919.514/0001-69; Evando Divino Mariano (Diretor Administrativo Financeiro), CPF 301.759.841-15; Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hospitalares, CNPJ 37.396.017/0006-24; Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., CNPJ 33.009.945/0002-04; Promtins – Produtos Médicos do Tocantins, CNPJ 00.075.298/0001-07; Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., CNPJ 44.734.671/0004-02; Hospitália Produtos para Saúde S.A., CNPJ 01.476.334/0003-60; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (Procuradora do Estado), CPF 265.326.541-91; José Renard de Melo Pereira (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 058.520.301-63; Hortência Maria Miranda Nascimento (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 323.141.401-68; Valdirene S. Porciúncula (Assessora Jurídica – SES/TO), CPF 894.572.260-20; Hércules Ribeiro Martins (Procurador Geral do Estado do Tocantins), CPF 283.222.231-53; Wellington Costa da Silva (Encarregado de Compras do Hospital de Referência de Dianópolis/TO), CPF 876.261.101-10; e João Luiz Filho (Diretor Geral do Hospital de Referência de Porto Nacional), CPF 069.644.351-15.

Advogados constituídos nos autos: **(não consta)**

4. Órgão**:** Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (SESAU/TO)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: (não atuou)

7. Unidade Técnica: SECEX/TO

8. Advogados constituídos nos autos**:** não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade (Fiscalis 03/2008), realizado com o objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos processos de aquisição de medicamentos no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – SESAU/TO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do ex-Secretário de Saúde do Tocantins, Gismar Gomes para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa para as dispensas de licitação (no âmbito dos processos de nºs 4953/06; 2765/06; 3185/06; 1611/06 e 873/06), baseada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93), além de não apresentar a razão para a escolha do fornecedor e a justificativa de preço (incisos II e III do art. 26 da Lei n° 8.666/93);

9.2. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência da Sra. Rosanna Medeiros F. Albuquerque, Procuradora Geral do Estado, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa pela emissão do Parecer Jurídico n° 148/2007 (fls. 263/9 do anexo 1, vol. 1), respaldando a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93, baseada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública no âmbito do processo 1746/07 e pela homologação do Parecer Jurídico n° 1.287/2006 (fls. 154/6 do anexo 1) no processo 4953/06, amparando dispensa de licitação fundamentada em alegação imprópria de emergência e calamidade pública;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, Eugênio Pacceli de Freitas Coelho, por ter autorizado a aquisição de medicamentos mediante dispensa de licitação, sob a alegação imprópria de emergência e calamidade (art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93), no âmbito do processo 2007/3055/001746, quando, na verdade, a situação justificadora da contratação direta decorre da ausência de planejamento das ações;

9.4. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência da Sra.

Maria Fernanda Panho Moromizato, Coordenadora da Procuradoria Administrativa, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar as razões de justificativa pela emissão de parecer jurídico respaldando a dispensa de licitação n° 1611/06, mediante a alegação imprópria de emergência e calamidade (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93);

9.5. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Janete Gomes Barbosa, Diretora de Assistência Farmacêutica, pela justificativa apresentada para a dispensa da licitação n° 3185/06, sob a alegação de urgência (inciso IV do art. 24 da Lei n° 8.666/93), quando se tratava de desabastecimento de medicamentos provocado pela falta de planejamento das ações de saúde;

9.6. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Márcio Junho Pires Câmara, Coordenador da Procuradoria Administrativa, pela lavra de parecer jurídico respaldando as dispensas de licitação nºs 2765/05, 3185/06 , com suporte no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, sob o argumento impróprio de emergência e calamidade;

9.7. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Lívia Ferraz Tenório, Procuradora do Estado, por ter emitido o Parecer Jurídico n° 1.287/2006 (fls. 154/6 do anexo 1), respaldando a dispensa de licitação n° 4953/06, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei n° 8.666/93 sob o argumento impróprio de emergência e calamidade;

9.8. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário da Saúde, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado os Pregões Presenciais nºs 49/2005, 26/2005, 68/2006, 001/2006 e 67/2006, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, em afronta aos artigos 15, inciso V, e 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93;

9.9. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Eugênio Pacceli de Freitas Coelho, Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado os Pregões Presenciais nºs 39/2007, 51/2007, 29/2007, 38/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V e o art. 43, inciso IV, da n° Lei 8.666/93;

9.10. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Pregoeiro Getulino Pinto da Silva, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter aceitado contratar a aquisição de medicamentos, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93, no âmbito dos Pregões Presenciais nºs 26/2005, 001/2006, 68/2006, 29/2007, 38/2007, 39/2007, 51/2007 e 89/2007;

9.11. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Pregoeiro Rodolfo Alves do Santos, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter aceitado contratar a aquisição de medicamentos, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93, no âmbito do Pregão Presencial 49/2005;

9.12. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência do Sr. Raimundo Nonato da Silva Filho, Subsecretário de Saúde do Estado do Tocantins para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter homologado o Pregão Presencial n° 89/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93;

9.13. com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência da Sra. Simone Narciso Amaral, Coordenadora de Apoio à Administração das Unidades de Saúde, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar suas razões de justificativa por ter emitido o Parecer n° 146/2007, referendando o preço cotado, no âmbito do Pregão Presencial n° 89/2007, com indícios de sobrepreço, ao se comparar os preços contratados com as compras realizadas por outros órgãos públicos, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93;

9.14. com fulcro no *caput* do art. 47 da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU 191/2006 e com a IN/TCU n° 56, de 15/12/2007, autuar processo de tomada de contas especial, com os elementos que se fizerem necessários à análise das irregularidades envolvendo o Processo 2005/3055/004372, relativo a dispensa de licitação mediante arrazoado de emergência e calamidade, no qual foram executadas despesas, sem documentação idônea, com vistas a, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei

8.443/92, promover as seguintes citações:

9.14.1. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Stock Diagnósticos Ltda., CNPJ Nº 00.995.371/0001-50, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 126.544,15 (cento e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e quinze centavos), corrigida a partir de 23/05/2006 e de R$ 96.333,58 (noventa e seis mil, trezentos e trinta e três reais e cinqüenta e oito centavos), atualizada a partir de 22/09/05, em virtude de pagamentos de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, contrariando o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.2. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, em solidariedade com a empresa Medicor Produtos Medico-Hospitalares Ltda, CNPJ Nº 01.385.532/0001-70, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 137.367,55 (cento e trinta e sete mil, trezentos e sessenta e sete reais e cinqüenta e cinco centavos), atualizada a partir de 22/09/05; de R$ 213.851,85 (duzentos e treze mil, oitocentos e cinqüenta e um reais e oitenta e cinco centavos), corrigida a partir de 19/12/05; de R$ 58.504,13 (cinqüenta e oito mil, quinhentos e quatro reais e treze centavos), atualizada a partir de 20/12/05; e de R$ 77.176,36 (setenta e sete mil, cento e setenta e seis reais e trinta e seis centavos, corrigida a partir de 23/05/06, em função de pagamento de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, em afronta ao art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.3. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Halex Istar Indústria Farmacêutica Ltda., CNPJ Nº 01.571.702/ 0001-98, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, a importância de R$ 128.877,70 (cento e vinte e oito mil, oitocentos e setenta e sete reais e setenta centavos), corrigida a partir de 22/09/05, data do pagamento à empresa, em função de despesas realizadas sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, contrariando o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.14.4. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Máxima Com. Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ Nº 06.366.038/0001-69, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 126.910,58 (cento e vinte e seis mil, novecentos e dez reais e cinqüenta e oito centavos), atualizada a partir de 22/09/05; de R$ 244.815,90 (duzentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e quinze reais e noventa centavos, corrigida a partir de 04/10/05 e R$ 118.052,43 (cento e dezoito mil, cinqüenta e dois reais e quarenta e três centavos), devidamente atualizada a partir de 19/12/05, em virtude de pagamento de despesas, sem a constituição de processo formal, com recursos da fonte 90 (SUS), para a aquisição de medicamentos, em afronta o art. 38 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo n° 2005/3055/004372;

9.15. com fulcro no *caput* do art. 47 da n° Lei 8.443/92 c/c o art. 43 da Resolução TCU 191/2006, autuar processo de tomada de contas especial, com os elementos que se fizerem necessários à análise dos indícios de superfaturamento, observados nos processos mencionados nos subitens abaixo, em virtude de aquisição de medicamentos com afronta aos artigos 15, inciso V e § 1º, 43, inciso IV, e 25, § 2º, da Lei n° 8.666/93, com vistas a, nos termos do inciso II do art. 12 da Lei n° 8.443/92, promover as seguintes citações:

9.15.1. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., CNPJ 26.921.908/0001-21, na pessoa de seu representante legal, e com o Sr. Evando Divino Mariano, Diretor Administrativo e Financeiro da Secretaria de Saúde (este último apenas no âmbito do processo n° 1662/06) para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 16.092,00 (dezesseis mil e noventa e dois centavos); de R$ 32.540,00 (trinta e dois mil e quinhentos e quarenta reais), de R$ 24.418,80 (vinte e quatro mil, quatrocentos e dezoito reais e oitenta centavos), de R$ 1.155,50 (hum mil, cento e cinqüenta e cinco reais e cinqüenta centavos), de R$ 3.198,40 (três mil, cento e noventa e oito reais e quarenta centavos), e de R$ 69.595,48 (sessenta e nove mil, quinhentos e noventa e cinco reais e quarenta e oito centavos), devidamente corrigidas a partir das datas dos pagamentos feitos à citada empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços

superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15, o art. 43, inciso IV, da Lei n° 8.666/93 e a Cláusula Primeira do Convênio ICMS 87/02, no âmbito dos processos n°.s 2765/06, 6852/05, 5129/06, 1662/06, 5513/05 e 5668/05, respectivamente;

9.15.2. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com a empresa Nutrishop Produtos Dietéticos Ltda., CNPJ 05.919.514/0001-69, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as importâncias de R$ 2.962,50 (dois mil, novecentos e sessenta e dois reais e cinqüenta centavos), de R$ 9.030,00 (nove mil e trinta reais) e de R$ 1.567,84 (hum mil, quinhentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), corrigidas a partir das datas dos pagamentos feitos à citada empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e o § 1º do art. 15 e o § 2º do art. 25 da Lei n° 8.666/93, no âmbito dos processos n°.s 3185/06, 2006/3055/4953 e 219/06, respectivamente;

9.15.3. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, em solidariedade com a empresa Unicom Produtos Hospitalares S.A., CNPJ 38.054.979/0001-53, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias de R$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais) e de R$ 65.045,00 (sessenta e cinco mil e quarenta e cinco reais), bem como as importâncias de 5.922,00 (cinco mil e novecentos e vinte e dois reais), no âmbito do Processo n° 2006/3055/873; e de R$ 6.879,60 (seis mil, oitocentos e setenta e nove reais e sessenta centavos) e de R$ 36.985,20 (trinta e seis mil, novecentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), corrigidas a partir das datas dos pagamentos à empresa, em função de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15 da Lei n° 8.666/93, no âmbito do processo 5581/05;

9.15.4. do Sr. Gismar Gomes, ex-Secretário de Saúde do Estado do Tocantins, solidariamente com as empresas Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., CNPJ 33.009.945/0002-04; Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., CNPJ 44.734.671/0004-02; Hospitália Produtos para Saúde S.A., CNPJ 01.476.334/0003-60; Medcomerce Comercial de Med. Prod. Hopistalares, CNPJ 37.396.017/0006-24; e Milênio Prod. Hosp. Ltda., CNPJ 03.553.585/0001-65; na pessoa do representante legal de cada uma dessas empresa, e, ainda, com o Sr. Evando Divino Mariano, Diretor Administrativo Financeiro da Secretaria de Saúde (este apenas no âmbito do processo 2006/3055/873), e com a Sra. Conceição de Maria Silva Soares, matrícula 854022-5, Gerente/Logística do Hospital Geral de Palmas (esta apenas no âmbito do processo 2006/3055/13910), para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, respectivamente as importâncias de R$ 794,70 (setecentos e noventa e quatro reais e setenta centavos), no âmbito do Processo 2006/3055/1391; de R$ 2.652,00 (dois mil, seiscentos e cinqüenta e dois reais), no âmbito do processo 4490/06; de R$ 7.980,00 (sete mil e novecentos e oitenta reais), no âmbito do Processo 2005/3055/4552, de R$ 1.315,60 (hum mil, trezentos e quinze reais e sessenta centavos) no âmbito do Processo 2006/3055/873, e de R$ 43.140,00 (quarenta e três mil, cento e quarenta reais), no âmbito do Processo 2006/3055/2936, devidamente corrigidas, a partir das datas do efetivo pagamento às citadas empresas, em razão de aquisição de medicamentos, com preços superiores aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, contrariando o inciso V e § 1º do art. 15 da Lei n° 8.666/93;

9.16. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins a observância das Resoluções editadas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, de modo a evitar irregularidades nos processos de aquisição dos fármacos e medicamentos com recursos do SUS;

9.17. dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins, à Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e ao Departamento de Polícia Federal, mediante o envio de cópia do inteiro teor deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1597-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-006.042/2008-3 (com 1 volume e 3 anexos; Anexo 1 com 12 volumes; anexo 2 com 2 volumes)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)

Entidades: Departamento de Estradas de Rodagem, Infra-Estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte - DNIT

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO, CONSTRUÇÃO, PAVIMENTAÇÃO, OBRAS DE ARTES ESPECIAIS E CORRENTES NA RODOVIA BR-364/AC, TRECHO SENA MADUREIRA – CRUZEIRO DO SUL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES SEM INDICATIVO DE PARALISAÇÃO. AUDIÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implantação, construção, pavimentação, obras de artes especiais e correntes na rodovia BR-364/AC, trecho Sena Madureira – Cruzeiro do Sul, PT 26.782.1456.1422.0012.

2. Os achados de auditoria consignados pela equipe de fiscalização constam do relatório de fls. 208/247 e são reproduzidos, no essencial, a seguir:

"3.1 - Desvio de objeto - alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas, modificações relevantes de materiais - tipo e qualidade)

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Alterações indevidas de projetos e especificações

Justificativa - A obra já está com 95% de sua execução concluída, razão pela qual deve ter continuidade.

3.1.2 - Situação encontrada:

Projeto Executivo alterado substancialmente, através de seu 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras, modificando-se a concepção inicial da fundação de tubulões, para estacas escavadas com lama bentonítica, além da inclusão do item Lançamento de Viga Metálica (empurrada) na Superestrutura, não previsto na planilha orçamentária que serviu de base para realização do procedimento licitatório, acarretando entre supressões/inclusões um acréscimo ao Contratro nº 4.07.154D da ordem de R$ 391.476,51, com aprovação posterior à execução, pelo DNIT, em 21/05/2008. A alteração substancial de projetos executivos em fase de execução, tem se mostrando como prática recorrente do DERACRE nas obras de pontes no estado.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 4.07.154D, 20/09/2007, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-trecho: entroncamento AC-339 Sena Madureira/Rio Macapá; Segmento: km 267,7 ao km 379,7 (LOTE A) com extensão de 112,0 km; Natureza dos serviços: Construção de ponte sobre o rio Caeté e ponte da estaca 145 (acesso a Manoel

Urbano) e ponte da estaca 238 + 15m (acesso a Manoel Urbano) na Rodovia Federal BR-364. Construtora Cidade .

Projeto Básico 03/01/2006, Rodovia: BR-364/AC Trecho: Divisa RO/AC - Entr. AC-090 Divisa Brasil/Peru Subtrecho: Entr. AC-339 (Sena Madureira) - Manuel Urbano Segmento: km 267,70 - km 304,60.

[...]

3.1.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Aduz que o projeto executivo que deu origem ao Contrato 4.07.154D foi revisado por questões geotécnicas decorrentes do escorregamento do maciço terroso na margem direita do Rio Caeté, o que, em virtude da imprevisibilidade do fenômeno, foi detectado somente no momento da implantação da ponte. No entanto, imediatamente após o ocorrido foi emitido parecer técnico contendo o diagnóstico e a solução para o problema, tendo-se gerado o 1º Relatório de Revisão em Fase de Obra, adequando-se o contrato.

Atesta, assim, que não procede a alegação de que 'o responsável não praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico'. (folhas 202/205 do Volume Principal)

3.1.9 - Conclusão da equipe:

De fato, pelo que consta dos autos, a justificativa para a revisão e alteração do projeto da ponte se deu após a desestabilização de encostas em virtude de erosão nas proximidades do rio. No entanto, tal fato, por si só, não justifica a alteração implementada na fundação da ponte, modificando-se sua concepção inicial de tubulões para estacas escavadas com lama bentonítica, além da inclusão do item Lançamento de Viga Metálica (empurrada) na Superestrutura, pois, conforme atestado no 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra, 'esse tipo de desestabilização de encosta é muito comum no Estado do Acre e, com elevada freqüência, embora se verifiquem nas camadas superficiais, normalmente progridem até o topo das encostas'.

De se destacar, ainda, que, de acordo com o relatório supra e nos termos do documento de fls. 194/195, a alteração da infraestrutura da obra de arte especial teve como objetivo, também, evitar problemas que poderiam afetar tanto a estabilidade da estrutura da ponte, como do aterro de acesso, prezando pela segurança e qualidade do empreendimento e, ainda, reduzindo-se o prazo para a execução da obra, tendo em vista que o prazo para execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões de ar comprimido.

A par desses fatos, a conclusão que se chega é que o projeto executivo elaborado pela empresa Outec Engenharia, contratada pelo Deracre, era deficiente e não levou em consideração as peculiaridades locais da região, mormente no que se refere a previsibilidade quanto à desestabilização da encosta do rio, que, no dizer do 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra, elaborado posteriormente pela própria Outec, 'é muito comum no Estado do Acre', além de não ter considerado o fato descrito no parágrafo anterior, em relação à fundação, pois que, nos exatos termos dos repisado relatório, a nova solução adotada para a fundação 'favorece o reduzido prazo para a execução dos serviços, imposto pelas condições meteorológicas da região amazônica, uma vez que o tempo determinado para a execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões a ar comprimido. E também em relação à segurança dos trabalhadores, essa solução é incomparavelmente mais segura do que a de tubulões de ar comprimido'.

Inescusável, assim, em se tratando do órgão rodoviário estadual, especialista na execução de todo tipo de obras no Estado do Acre, a desconsideração dos fatores acima citados na elaboração do projeto da obra. O mesmo se diga da empresa responsável pela elaboração desse documento, que somente atentou para as peculiaridades da região após a elaboração do projeto, quando deveria tê-las identificado e sopesado quando da confecção desse trabalho.

Não se pode olvidar, ainda, que o 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra só foi aprovado pelo DNIT em 14/04/08 (fls. 194/196). No entanto, mesmo sem que fosse dado o aval do DNIT, as obras tiveram continuidade com as alterações propostas, o que se manifesta numa conduta precipitada por parte do Deracre, haja vista que o relatório poderia não ter sido aprovado na forma como fora proposto, o que poderia ter gerado problemas de diversas ordens, dado que a empresa já havia executado o serviço com as alterações propostas na fundação da ponte.

Necessário, assim, realizar a audiência da empresa Oute Engenharia de Projetos S/C Ltda., CNPJ 52.579.885/0001-29, sediada na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1.656 – 7º andar, conjunto 7C,

Bairro Jardim Paulistano, CEP: 01.451-001 – São Paulo/SP, na pessoa de seu representante legal, Sr. Tonehiro Uono, CPF nº 301.543.598-15, bem como dos responsáveis pela aprovação do projeto no âmbito do Deracre, Srs. Fernando Manoel Moutinho da Conceição, Diretor de Obras do Deracre, e Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor-Geral do Deracre, a fim de que apresentem razões de justificativa para a elaboração e aprovação de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de obras, com o intuito de adequá-lo e evitar problemas que poderiam afetar tanto a estabilidade da estrutura da ponte, como do aterro de acesso, prezando pela segurança e qualidade do empreendimento e, ainda, reduzindo-se o prazo para a execução da obra, tendo em vista que o prazo para execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões de ar comprimido, além de ter acrescentado o item lançamento de viga metálica (empurrada), não previsto inicialmente no projeto executivo que serviu de base para a realização do procedimento licitatório.

O Diretor-Geral do Deracre deve apresentar razões de justificativa também para a autorização de continuidade das obras da ponte sem que o 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra fosse aprovado pelos setores competentes do DNIT, o que poderia ter gerado problemas de diversas ordens, inclusive financeiros, dado que a empresa já havia executado o serviço com as alterações propostas na fundação da ponte, como atestam os documentos de fls. 01/46 (V. 2).

[...]

3.2 - Restrição ao caráter competitivo da licitação - Infração aos Princípios da Razoabilidade, Moralidade, da Isonomia entre os Licitantes e/ou ao Princípio do Julgamento Objetivo decorrente de interposição ilegal de recursos e inabilitação injusta de licitante.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - O contrato proveniente da licitação já se encontra em plena execução. A irregularidade poderá gerar aplicação de multa aos responsáveis.

3.2.2 - Situação encontrada:

Na Concorrência nº 18/2007 (Lote 3), houve a desclassificação da empresa Construtora ETAM, tendo em vista que a aludida firma, 'supostamente', não teria apresentado a Relação de Equipamentos Mínimos. No entanto, de um total de 18 equipamentos solicitados no Anexo 5 do edital, a empresa só não atendeu em sua totalidade 2, tendo, ainda, atendido outros dois parcialmente e plenamente aos demais. Em relação ao mesmo tema (Equipamentos Mínimos), porém, a empresa Construmil também foi desclassificada e, após impetrar recurso, foi julgada habilitada em relação ao tema.

Portanto, como se tratava de questão objetiva, os argumentos utilizados para prover o recurso da Construmil deveriam ser estendidos à empresa Construtora ETAM, tornando-a apta a continuar no certame. Não o fazendo, a comissão de licitação incorreu em irregularidade que caracteriza uma afronta ao princípio da competitividade.

Mais, em relação ao tema Equipamentos Mínimos, é de se convir que a declaração da empresa, a que se refere o subitem 14.6.1, e respectivas alíneas, do edital, no sentido de que, se ganhadora fosse, quando da execução dos serviços os equipamentos solicitados estariam no canteiro de obras, podendo ser inspecionados pela contratante, mostra-se suficiente para suprir a relação de equipamentos mínimos, como destacado no item 10.1 do parecer 2376/2382, sem falar que, no recurso, a empresa afirma que a falta de equipamentos no Anexo VIII ocorreu por erro de digitação.

Sendo assim, a comissão deveria ter revisto de ofício sua decisão e ter habilitado a Construtora ETAM a ter sua proposta analisada, podendo, inclusive, ter se sagrado vencedora no certame, especialmente após os argumentos apresentados na análise do recursos da Construmil sobre o tema.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital 18/2007, 03/05/2007, CONCORRÊNCIA, Execução de Implantação, Construção e Pavimentação e Obras de Arte Corrente na Rodovia Federal BR-364/AC - Lote 3

[...]

3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Consigna que os recursos apresentados pelas empresas ETAM e CONSTRUMIL foram julgados concomitantemente, conforme Parecer Técnico de 20/07/2007. Entretanto, a empresa ETAM, em

18/07/07, interpôs pedido de desistência do recurso administrativo, cumulado com desistência para prosseguir no certame, fato que não teria sido considerado pela equipe de analistas. Dessa forma, atesta que a habilitação da licitante, ainda que de ofício, tornar-se-ia inócua, haja vista a perda do objeto, não tendo, portanto, havido restrição ao caráter competitivo da licitação e muito menos infração aos princípios da razoabilidade, moralidade e isonomia. (folhas 202/206 do Volume Principal)

3.2.9 - Conclusão da equipe:

Interessante e estranha a assertiva do gestor, fundamentada no documento de fls. 2369, particularmente tendo em vista os inúmeros esforços praticados pela licitante para participar do certame, tendo que, mesmo antes da apresentação da proposta, encaminhar dois profissionais, um engenheiro civil e um engenheiro agrônomo, apenas para realizar a visita ao local da obra, condição necessária para participar da licitação, e, ainda, considerando-se o fato de, após apresentar toda sua documentação (habilitação e proposta de preços), ter solicitado cópia da Concorrência nº 18/2008, no intuito de apresentar contra-razões aos recursos interpostos em seu desfavor.

Não obstante, analisando o documento citado pelo responsável, observa-se que a empresa ETAM solicita desistência apenas do recurso interposto quanto a sua desclassificação, não se referindo expressamente à desistência da licitação, embora consigne 'não ter mais interesse no certame'.

Tal fato, porém, apenas corrobora a conclusão da equipe, no sentido de que houve excesso quanto ao exame da documentos de habilitação da licitante, ocasionando restrição ao caráter competitivo da mesma, pois demonstra que a empresa, verificando o desmedido formalismo em seu desfavor, viu-se obrigada a desistir da disputa.

Dessa forma, sugere-se que seja determinada a audiência dos membros da comissão de licitação, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para o excesso de rigor formal quando do exame dos documentos de habilitação na Concorrência nº 18/2007 (lote 3), o que deu causa a restrição ao caráter competitivo do certame, ocasionando à inabilitação indevida da Construtora ETAM no mesmo, haja vista que a aludida empresa foi desclassificada porque não teria apresentado 'Relação de Equipamentos Mínimos', sendo que, quanto a esse ponto, a empresa Construmil também foi desclassificada, mas, posteriormente, teve seu recurso acolhido, devendo a nova interpretação da comissão ter-se estendido também à Construtora Etam, por se tratar de questão objetiva.

[....]

3.3 - Falta de definição precisa das condições de reajuste.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Reajustamento irregular

Justificativa - A irregularidade pode ser sanada apenas com determinação.

3.3.2 - Situação encontrada:

Divergência entre a data-base das propostas vencedoras das Concorrências nº 20 e 22/2007 com a data-base do orçamento do DERACRE.

Na proposta da Empresa Construtora Etam Ltda. (Concorrência nº 20 - Lote 5) consta que a sua data-base é referente ao mês de outubro de 2007 (fl. 1223, Anexo I, vol. 5), enquanto a data-base do orçamento do Deracre é de janeiro de 2007. Acontece que o contrato nº 4.07.215C, em sua Cláusula Quarta, § 4º, consta que o reajustamento do contrato deverá ocorrer após decorrido 1 (um) ano do mês base da proposta, que, por sua vez, deverá ser o mesmo da data base do orçamento do DERACRE, que é de janeiro de 2007.

Na proposta da Empresa Construtora Cidade (Concorrência nº 22 - Lote B) consta que a sua data-base é referente ao mês de julho de 2007 (fl. 1668, Anexo I, vol. 7), enquanto a data-base do orçamento do Deracre é de janeiro de 2007 (fl. 49, Anexo I). Acontece que no contrato nº 4.07.177B, em sua Cláusula Quarta, § 4º, consta que o reajustamento do contrato deverá ocorrer após decorrido 1 (um) ano do mês base da proposta, que, por sua vez, deverá ser o mesmo da data base do orçamento do DERACRE, que é de janeiro de 2007.

No entanto, de acordo com o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001, 'a periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.'. Portanto, o reajuste relativo aos contratos em questão deverá ocorrer somente quando decorrido um ano da data-base da proposta de cada uma das empresas citadas, ou seja, a partir de outubro de 2007, em relação ao Contrato 4.07.215C (Concorrência nº

20/2007) e a partir de julho dem 2007, para Contrato nº 4.07.177B (Concorrência nº 22/2007), e não do mês do orçamento do DERACRE (janeiro/2007).

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 4.07.215C, 12/05/2008, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-Trecho: Rio Macapá – Entr. AC-329, Segmento: Km 381,6 ao km 417,42 (LOTE 05) numa extensão de 35,82 Km; Natureza dos serviços: Implantação, construção, pavimentação e obras de arte corrente na rodovia Federal BR-364/AC. Construtora Etam Ltda.

Contrato 4.07.177B, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-trecho: Manoel Urbano - Entroncamento AC-329(Igarapé alto Jurupári); Segmento: km 346,50 ao km 417,42 (LOTE B); Natureza dos Serviços: Construção de ponte sobre o rio Juritipari com extensão de 120m e sobre o rio Macapá com extensão de 90,92m na Rodovia Federal BR 364. Construtora Cidade .

[...]

3.3.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O gestor corrobora as conclusões da equipe de auditoria e registra que será providenciado o Termo de Aditamento aos contratos relacionados, estabelecendo a data-base correta. (folhas 202/205 do Volume Principal)

3.3.9 - Conclusão da equipe:

Apesar de o gestor ter manifestado concordância com a constatação e se prontificado à aditivar os contratos para ajustar suas datas-base, sugere-se, como forma de precaução, que seja emitida determinação ao DERACRE, a fim de que a autarquia estadual estabeleça como data-base, para fins de reajuste, em relação ao contrato 4.07.215C (Lote 5), o mês de outubro/2007, e quanto ao contrato nº 4.07.177B (Lote B), o mês de julho/2007.

[...]

3.4 - Demais irregularidades graves na administração do contrato - A administração do órgão contratante não está realizando retenção dos impostos (ISS, IR, etc.) nos pagamentos efetuados à empresa contratada.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves na administração do contrato

Justificativa - A irregularidade pode ser sanada com determinação.

3.4.2 - Situação encontrada:

Ausência de comprovação de retenção/repasse do ISSQN, na qualidade de responsável tributário, nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º, do artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 116/03. Matéria afeta à competência deste Tribunal, haja vista os recursos utilizados para o pagamento dos Contratos, envolverem recursos decorrentes de Convênios celebrados junto ao Governo Federal.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 4.07.171A, 26/11/2007, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-trecho: entroncamento AC-339 Sena Madureira/Manuel Urbano; Segmento: km 338,40 ao km 346,50 e km 0,00 ao km 6,58 (acesso à Manuel Urbano), (LOTE 3); Natureza dos serviços: Implantação, construção, pavimentação e obras de arte corrente na rodovia Federal BR-364/AC. JM Terraplanagem e Construcoes Ltda.

Contrato 4.07.154D, 20/09/2007, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-trecho: entroncamento AC-339 Sena Madureira/Rio Macapá; Segmento: km 267,7 ao km 379,7 (LOTE A) com extensão de 112,0 km; Natureza dos serviços: Construção de ponte sobre o rio Caeté e ponte da estaca 145 (acesso a Manoel Urbano) e ponte da estaca 238 + 15m (acesso a Manoel Urbano) na Rodovia Federal BR-364. Construtora Cidade .

[...]

3.4.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Esclarece que, nos termos do art. 6º, § 2º, incisos I e II da Lei Complementar nº 116/2003, compete aos municípios estabelecer Lei sobre o ISSQN, tornando obrigatória a retenção do imposto por parte dos tomadores de serviço. Sendo assim, a retenção por parte do Deracre somente será obrigatória a partir da edição da aludida lei.

Acrescenta que o Deracre, a cada pagamento, solicita Certidão Negativa de Débitos Municipais das empresas para com as prefeituras municipais do local das obras a fim de atestar a regularidade fiscal das mesmas em relação ao pagamento do ISSQN. (folhas 202/205 do Volume Principal)

3.4.9 - Conclusão da equipe:

Para enfrentarmos a questão faz-se necessário reproduzir o dispositivo legal pertinente ao tema, art. 6ª, § 2º, inciso II, da LC nº 116/2003, a saber:

'Art. 6º Os Municípios e o Distrito Federal, mediante lei, poderão atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação, inclusive no que se refere à multa e aos acréscimos legais.

§ 1º Os responsáveis a que se refere este artigo estão obrigados ao recolhimento integral do imposto devido, multa e acréscimos legais, independentemente de ter sido efetuada sua retenção na fonte.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput e no § 1º deste artigo, são responsáveis:

I – o tomador ou intermediário de serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País;

II – a pessoa jurídica, ainda que imune ou isenta, tomadora ou intermediária dos serviços descritos nos subitens 3.05, 7.02, 7.04, 7.05, 7.09, 7.10, 7.12, 7.14, 7.15, 7.16, 7.17, 7.19, 11.02, 17.05 e 17.10 da lista anexa.'

Percebe-se, assim, que a interpretação que o gestor está dando ao art. 6º, § 2º, inciso II, da LC nº 116/2003, data venia, não está correta.

Com efeito, o dispositivo legal estabelece que, mesmo que o município não edite lei tornando obrigatória a retenção do imposto (ISSQN) por parte dos tomadores de serviço, caberá à pessoa jurídica tomadora ou intermediária dos serviços, ainda que imune ou isenta, o recolhimento do aludido imposto, na qualidade de responsável tributário, particularmente nos caso de 'Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).'

Sugere-se, assim, que seja emitida determinação ao DERACRE, no sentido de que o órgão estadual efetue a retenção do ISSQN, repassando os valores retidos aos municípios.

[...]

3.5 - Execução de serviços com qualidade deficiente.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Deficiência grave na qualidade nos serviços executados

Justificativa - A irregularidade pode ser sanada através de determinação.

3.5.2 - Situação encontrada:

Foram detectadas fissuras no revestimento asfáltico (CBUQ) do Lote 04, Contrato 4.05.095B e Lote 02, Contrato 4.05.120A, bem como rompimento do aterro em alguns pontos dos trechos. No entanto, havia demarcação dos locais pela fiscalização, para substituição/reconstrução dos trechos, início dos serviços em alguns pontos, além do recebimento provisório ainda não realizado.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 4.05.120A, 23/06/2005, Implantação, construção, pavimentação e obras de arte correntes na Rodovia BR-364 (Lote 02): Div. AC/RO - Fronteira Brasil/Peru; Entronc. AC-321 (Tarauacá) - R. Gregório; km 594,60 - km 614,60; 20 km Construtora Etam Ltda.

Contrato 4.05.097B, 20/05/2005, Contratação do Consórcio de Empresas visando à prestação de serviços de execução da implantação e pavimentação dos sub-trechos da Rodovia BR 364/AC, Rio Gregório/Liberdade (50,01km), km 634,6 ao 684,6 Consórcio Construmil - Cidade.

[...]

3.5.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O gestor atesta que, antes mesmo da equipe de auditoria detectar a ocorrência, o Deracre, por meio de sua Supervisão/Fiscalização, já havia condicionado o recebimento provisório à devida correção

dos trechos, inclusive com demarcação dos pontos que apresentaram defeito. (folhas 202/205 do Volume Principal)

3.5.9 - Conclusão da equipe:

Apesar de as empresas efetivamente estarem efetuando os reparos nos trechos defeituosos, faz-se necessária a emissão de determinação ao Deracre, para que seja promovida a identificação de todos os pontos defeituosos, condicionando o recebimento provisório dos trechos ao saneamento das irregularidades. Tal medida mostra-se adequada para que sejam evitadas situações como as identificadas no TC 000.791/2007-0, que trata do aparecimento de defeitos precoces, com possível dano ao erário, na pavimentação do trecho da BR-364 entre os municípios de Tarauacá e Feijó.

De igual forma, propõe-se que seja emitida determinação ao DNIT, no sentido de que a autarquia federal, antes do recebimento definitivo das obras do trecho inspecionado, realize um trabalho de fiscalização minucioso para aferir a qualidade dos mesmos.

[...]

3.6 - Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG - Contrato não cadastrado no SIASG.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG

Justificativa - Irregularidade pode ser sanada com determinação.

3.6.2 - Situação encontrada:

Os Contratos nº 4.07.181A, 4.07.215A, 4.07.171A, 4.07.176A, 4.07.215C, 4.07.154D e 4.07.177B não apresentam cadastro no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG.

[...]

3.6.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Ressalta que não cabe ao Deracre proceder à inclusão dos contratos no SIASG. (Folhas 202/205 do Volume Principal).

3.6.9 - Conclusão da equipe:

Com razão o gestor estadual, pois a obrigação do registro no SIASG é do órgão concedente.

Sendo assim, propugna-se que seja determinado ao DNIT para que proceda a inclusão dos contratos no SIASG.

[...]

3.7 - Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo Incompleto ou Inadequado.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves na administração do contrato

Justificativa - Irregularidade pode ser sanada com determinação.

3.7.2 - Situação encontrada:

Pagamento irregular de percentual de encargos sociais, relativo à FGTS em 8,5%, haja vista o acréscimo de 0,5% só encontrar amparo legal até dezembro de 2006, LC nº 110/2001, art 2º, § 2º.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 4.07.154D, 20/09/2007, Rodovia BR 364/AC - Trecho: Divisa RO/AC - Entroncamento AC-90 (fronteira Brasil/Peru) (Boqueirão da esperança); Sub-trecho: entroncamento AC-339 Sena Madureira/Rio Macapá; Segmento: km 267,7 ao km 379,7 (LOTE A) com extensão de 112,0 km; Natureza dos serviços: Construção de ponte sobre o rio Caeté e ponte da estaca 145 (acesso a Manoel Urbano) e ponte da estaca 238 + 15m (acesso a Manoel Urbano) na Rodovia Federal BR-364. Construtora Cidade .

[...]

3.7.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Destaca que, seguindo o relatório da equipe de auditoria, providenciará o aditamento ao Contrato nº 4.07.154D, a fim de adequar a alíquota de FGTS em 8%, efetuando o estorno dos valores pagos a maior à empresa contratada. (Folhas 202/205 do Volume Principal).

3.7.9 - Conclusão da equipe:

Apesar de o gestor ter manifestado concordância com a constatação e se prontificado à aditivar o Contrato nº 4.07.154D, a fim de adequar a alíquota de FGTS em 8%, efetuando o estorno dos valores

pagos a maior à empresa contratada, propõe-se, como medida de precaução, que seja emitida determinação ao DERACRE, a fim de que a autarquia estadual efetue a correção do percentual de FGTS aplicado no contrato 4.07.154D, reduzindo seu valor de 8,5% para 8%.

[...]"

3. Em razão dos achados de auditoria acima transcritos, foram formuladas as seguintes propostas de encaminhamento:

"Audiência de Responsável: Marcus Alexandre Medici Aguiar:

a) aprovação de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de execução das obras, com o intuito de adequá-lo e evitar problemas que poderiam afetar tanto a estabilidade da estrutura da ponte, como do aterro de acesso, prezando pela segurança e qualidade do empreendimento e, ainda, reduzindo-se o prazo para a execução da obra, tendo em vista que o prazo para execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões de ar comprimido, além do acréscimo do item lançamento de vigas metálicas (empurradas) aos serviços, não previstos no procedimento licitatório, o que ocasionou um acréscimo de R$391.476,51 ao Contrato/Deracre nº 4.07.154D;

b) autorização de continuidade das obras da ponte, após as constatações do 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra, sem que este documento fosse aprovado pelos setores competentes do DNIT, o que poderia ter gerado problemas de diversas ordens, inclusive financeiros, dado que a empresa já havia executado o serviço com as alterações propostas na fundação da ponte, como atestam os documentos de fls. 01/46 (V. 2);

c) não retenção do ISSQN das empresas que estão executando as obras de construção da BR-364/AC, trecho: Sena Madureira a Cruzeiro do Sul, contrariando o que estabelece o art. 6º, § 2º, inciso II, da LC nº 116/2003.

Audiência de Responsável: Fernando Manuel Moutinho da Conceição:

. aprovação de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de obras, com o intuito de adequá-lo e evitar problemas que poderiam afetar tanto a estabilidade da estrutura da ponte, como do aterro de acesso, prezando pela segurança e qualidade do empreendimento e, ainda, reduzindo-se o prazo para a execução da obra, tendo em vista que o prazo para execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões de ar comprimido, além do acréscimo do item lançamento de vigas metálicas (empurradas) aos serviços, não previstos no procedimento licitatório, o que ocasionou um acréscimo de R$391.476,51 ao Contrato/Deracre nº 4.07.154D.

Audiência de Responsável: OUTEC ENGENHARIA LTDA.:

. elaboração de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de execução das obras, com o intuito de adequá-lo e evitar problemas que poderiam afetar tanto a estabilidade da estrutura da ponte, como do aterro de acesso, prezando pela segurança e qualidade do empreendimento e, ainda, reduzindo-se o prazo para a execução da obra, tendo em vista que o prazo para execução de estacas escavadas é substancialmente menor se comparado ao prazo de execução de tubulões de ar comprimido, além do acréscimo do item lançamento de vigas metálicas (empurradas) aos serviços, não previstos no procedimento licitatório, o que ocasionou um acréscimo de R$391.476,51 ao Contrato/Deracre nº 4.07.154D.

Determinação a Órgão/Entidade: Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Acre:

a) proceda as alterações necessárias nos Contratos nº 4.07.215C (Lote 5) e 4.07.177B (Lote B), com o objetivo de retificar a data-base desses instrumentos para fins de reajuste, da seguinte forma:

a.1) Contrato nº 4.07.215C (Lote 5) - data-base: mês de outubro2007;

a.2) Contrato nº 4.07.177B (Lote B) - data-base: mês de julho/2007.

b) providencie a identificação de todos os trechos da BR-364/AC, no subtrecho: Tarauacá (final do asfalto) – Rio Liberdade, cuja execução apresentou defeitos (fissuras e deslizamento), condicionando o recebimento provisório das obras ao saneamento das irregularidades;

c) efetue a correção do percentual de FGTS aplicado ao Contrato 4.07.154D, reduzindo seu valor de 8,5% para 8%, procedendo à compensação dos valores que já foram pagos a maior nos pagamentos futuros da contratada.

Determinação a Órgão/Entidade: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - MT:

a) efetue o cadastramento no SIASG de todos os contratos celebrados pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Acre - Deracre, com supedâneo nos Convênios TT-117/2004 (Siafi 521352) e 94/2007 (Siafi 591821);

b) realize um trabalho minucioso de fiscalização para aferir a qualidade dos serviços executados na BR-364/AC, subtrecho: Tarauacá (final do asfalto) - Rio Liberdade, antes do recebimento definitivo das obras do referido trecho.

4. As propostas de encaminhamento foram corroboradas pela instância dirigente da unidade técnica, conforme despacho de fl. 282.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implantação, construção, pavimentação, obras de artes especiais e correntes na rodovia BR-364/AC, trecho Sena Madureira – Cruzeiro do Sul, PT 26.782.1456.1422.0012.

2. Conforme visto no relatório precedente, dos sete indícios de irregularidades levantados pela equipe de auditoria, três foram desde logo confirmados pelo órgão estadual responsável pela execução da obra – DERACRE, a saber: fixação incorreta da data-base de reajuste dos Contratos 4.07.215C e 4.07.177B (item 3.3 do relatório técnico); falhas na execução dos serviços vinculados ao Contrato 4.05.120A (item 3.5 do relatório técnico); e pagamento a maior relativo ao FGTS (item 3.7). Para esses itens, embora o DERACRE afirme que irá adotar as devidas providência corretivas, mostra-se prudente, conforme sugere a Secex-AC, a expedição de determinações por parte deste Tribunal.

3. Outro ponto considerado irregular – a ausência de cadastramento dos contratos no SIASG (item 3.6 do relatório técnica) – é responsabilidade do DNIT, razão pela qual também entendo, no mesmo sentido da unidade técnica, deva ser expedida determinação à autarquia federal para que providencie a devida inclusão dos dados no sistema.

4. Restam três ocorrências para as quais a equipe de fiscalização sinalizou com a necessidade de realização de audiência dos responsáveis: 1) alteração de projeto em fase de obras da ponte sobre o Rio Caeté, por deficiência na elaboração do projeto original (item 3.1 do relatório técnico); 2) restrição ao caráter competitivo da licitação para o Lote 3, Concorrência nº 18/2007 (item 3.2 do relatório técnico); e ausência de comprovação, por parte do DERACRE, da retenção do imposto sobre serviços (item 3.4 do relatório técnico).

5. Passo à apreciação desses três pontos.

6. Com relação à suposta restrição ao caráter competitivo da Concorrência nº 18/2007, embora a equipe de auditoria teça comentários no corpo do relatório quanto à necessidade de se realizar a audiência da comissão de licitação, a respectiva proposta não consta do rol de encaminhamentos sugeridos. Sobre o tema, anoto que todas as questões relativas às disposições constantes dos editais das Concorrências de nºs 16 a 22/2007, conduzidas pelo DERACRE, que supostamente representavam restrição à competitividade, já foram apreciadas pelo Tribunal nos autos do TC-016.687/2007-3, relatado por mim na Sessão Plenária de 15 de agosto de 2007, ocasião em que o Colegiado acolheu voto condutor da minha lavra em que analisei os indícios apontados a esse título e concluí, no que fui acompanhado pelo Plenário, pela sua improcedência. Por essa razão, entendo estar elidida a suposta irregularidade apontada no item 3.2 do relatório de auditoria.

7. Acerca da falta de recolhimento do ISS por parte do DERACRE, considero que as explicações dadas pelo órgão estadual são plausíveis, visto que, se não foi ainda editada lei municipal que transfira a responsabilidade pelo recolhimento ao tomador dos serviços, não lhe é exigível essa obrigação. De fato, o **caput** do art. 6º da LC nº 116/2003 trata de uma faculdade do município em legislar nesse sentido:

"*Art. 6º Os Municípios e o Distrito Federal, mediante lei,* ***poderão*** *atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva*

obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação, inclusive no que se refere à multa e aos acréscimos legais." (Grifei).

8. Ademais, se irregularidade há no recolhimento de um imposto municipal, por parte de uma entidade estadual, entendo não haver espaço para a incidência da jurisdição do TCU, sendo o tema afeto à esfera de competência do tribunal de contas local. Assim, pode-se encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado do Acre, para melhor exame da questão.

9. Por fim, com relação ao último indício de irregularidade que enseja a audiência dos responsáveis - alteração de projeto em fase de obras da ponte sobre o Rio Caeté, por deficiência na elaboração do projeto original -, concordo, em princípio, com a análise da unidade técnica no sentido de que devam serem chamadas a apresentarem suas justificativas as pessoas indicadas na proposta de encaminhamento, na forma da proposta de deliberação que ora apresento ao Colegiado. Discordo, todavia, quanto à cogitada audiência do Diretor-Geral do DERACRE em razão do início das obras antes da aprovação da alteração do projeto pelo DNIT, tendo em vista que, ao final, a alteração restou por ser aprovada pelo órgão federal, o que, a meu ver, atenua a gravidade da falha.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1598/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-006.042/2008-3 (com 1 volume e 3 anexos; Anexo 1 com 12 volumes; anexo 2 com 2 volumes)
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidades: Departamento de Estradas de Rodagem, Infra-Estrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte - DNIT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-AC
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela realizado pela Secex-AC, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implantação, construção, pavimentação, obras de artes especiais e correntes na rodovia BR-364/AC, trecho Sena Madureira – Cruzeiro do Sul, PT 26.782.1456.1422.0012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Marcus Alexandre Médici Aguiar, Diretor Geral do DERACRE; do Sr. Fernando Manuel Moutinho da Conceição, Diretor do Departamento de Rodovias Federais e Estaduais do Acre; e da empresa OUTEC ENGENHARIA LTDA., responsável pela elaboração do projeto executivo, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa, tendo em vista a seguinte ocorrência: elaboração de projeto executivo deficiente para a construção da ponte sobre o Rio Caeté, que não considerou as particularidades da região na qual a mesma seria executada, como a desestabilização de encosta, problema comum nos rios da região, o que deu causa à alteração do projeto já na fase de execução das obras, ensejando um acréscimo de R$ 391.476,51 ao Contrato/Deracre nº 4.07.154D;

9.2. determinar ao DERACRE, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.2.1. proceda as alterações necessárias nos Contratos nº 4.07.215C (Lote 5) e 4.07.177B (Lote B), com o objetivo de retificar a data-base desses instrumentos para fins de reajuste, da seguinte forma: Contrato nº 4.07.215C (Lote 5) - data-base: mês de outubro2007; Contrato nº 4.07.177B (Lote B) - data-

base: mês de julho/2007;

9.2.2. providencie a identificação de todos os trechos da BR-364/AC, no subtrecho Tarauacá (final do asfalto) – Rio Liberdade, cuja execução apresentou defeitos (fissuras e deslizamento), condicionando o recebimento provisório das obras ao saneamento das irregularidades;

9.2.3. efetue a correção do percentual de FGTS aplicado ao Contrato 4.07.154D, reduzindo seu valor de 8,5% para 8%, procedendo à compensação dos valores que já foram pagos a maior nos pagamentos futuros da contratada;

9.2.4. demonstre a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, o cumprimento das determinações dos subitens acima;

9.3. determinar ao DNIT, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.3.1. efetue, no prazo de 30 (trinta) dias, o cadastramento no SIASG de todos os contratos celebrados pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Acre - DERACRE, com supedâneo nos Convênios TT-117/2004 (Siafi 521352) e 94/2007 (Siafi 591821);

9.3.2. fiscalize minuciosamente a qualidade dos serviços executados na BR-364/AC, subtrecho Tarauacá (final do asfalto) - Rio Liberdade, antes do recebimento definitivo das obras do referido trecho;

9.4. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que não foram detectados indícios de irregularidades graves na obra examinada nestes autos que ensejem a sua paralisação física, financeira ou orçamentária;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Acre (cf. item 8 do voto), ao DNIT e ao DERACRE.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1598-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	VALMIR CAMPELO Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-007.657/2008-3 (com 2 anexos; Anexo 1 com 12 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)

Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. OBRAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PIRAPAMA, NO ESTADO DE PERNAMBUCO. PT 18.544.0515.10DA.0026 E PT 18.544.0515.10DA.0101. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE COM INDICATIVO DE PARALISAÇÃO. SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO. NECESSIDADE DE SANEAMENTO PROCESSUAL PRELIMINAR COM RELAÇÃO AOS INDÍCIOS IDENTIFICADOS EM UM DOS CONTRATOS. FORMAÇÃO DE APARTADO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA APURAR POSSÍVEL DÉBITO DECORENTE DE OUTRO CONTRATO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-PE, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água Pirapama, no Estado de Pernambuco, PTs 18.544.0515.10DA.0026 e 18.544.0515.10DA.0101.

2. Por ocasião da execução do levantamento de auditoria, a unidade técnica apontou inicialmente sete irregularidades. Após os esclarecimentos preliminares oferecidos pela entidade estadual – Companhia Pernambucana de Saneamento – dois indícios foram considerados esclarecidos pela equipe de fiscalização. Tais indícios diziam respeito à fase de licitação da obra. Outros dois pontos referiam-se a falhas na administração do contrato e foram reconhecidos como tal pelo gestor, que se prontificou a saná-las. E, por fim, foi identificada outra impropriedade, também acatada pela companhia estadual, relativa à correção dos valores pagos a título de BDI, tendo em conta o fim da CPMF. Não obstante o acatamento de três questões por parte da Codesa, que se comprometeu a corrigí-las, a equipe técnica formula proposta de determinação, objetivando sejam procedidos os devidos ajustes formais nos contratos.

3. Tendo em conta as informações anteriores, foi visto que dos sete indícios de irregularidade iniciais, restaram dois para os quais a unidade técnica propugna a adoção de providências por parte deste Tribunal. Assim sendo, e considerando ainda a extensa peça de instrução lançada às fls. 37/113, limito-me a prosseguir neste relatório transcrevendo os dois achados de auditoria que restaram não elididos após a manifestação preliminar do gestor, e em relação aos quais são formuladas as propostas de encaminhamento mais contundentes. São eles os achados de auditoria nºs 3.1 e 3.6, *verbis*:

"3.1 - Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

3.1.2 - Situação encontrada:

A Concorrência n.º 001/2007, realizada pela Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa, tendo por objeto a execução, pelo regime de empreitada por preços unitários, das obras e serviços de Implantação do Sistema Produtor Pirapama, em Pernambuco, não estabeleceu em seu edital critérios de aceitabilidade de preços unitários.

[...]

3.1.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Contratação de materiais/serviços com sobrepreço (efeito real) - Contratação de vários itens relativos a fornecimento de materiais e prestação de serviços com preços significativamente superiores aos constantes do Orçamento Estimado da Compesa e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI. Houve contratação de serviços com preços até 1000% superiores aos orçados pela Compesa (Item 8.3.2 da planilha relativa à Estação Elevatória de Água Bruta)

[...]

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Estatuto das Licitações e Contratações Administrativas prevê como cláusula obrigatória no instrumento convocatório o 'critério de aceitabilidade de preços'. Deveras, assim o faz a lei 8.666/93, ex vi do art. 40, X, em redação da Lei n.º 9.648/98:

'Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;'

Alias, a atual redação do art. 40, X, comporta considerações históricas. Vigorou no diploma normativo que precedeu a Lei n.º 8.666/93, o Decreto n.º 2.300/86 (art. 37, IV), a modalidade de licitação (na verdade, critério de aceitabilidade de preços), denominada preço-base. Nesta, a Administração fixava no ato convocatório um valor inicial e estabelecia, em função deste, limites mínimo e máximo de preços.

Sobejamente criticado, o preço-base foi expungido pela Lei n.º 8.666/93, que vedou, ainda, no art. 40, X, a fixação de limite mínimo, silenciando quanto à admissibilidade de adoção de preço-máximo.

Apenas a Lei n.º 9.648/98, alterando o dispositivo sob comento, espancou as dúvidas por ventura existentes, modificando o disposto nos arts. 40, X, e acrescendo os critérios para desclassificação contidos no art. 48, II. Como visto, a atual redação, dispondo sobre o critério de aceitabilidade (art. 40, X), afirma que é 'permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos'.

Desde já se extrai do texto legal em vigor que deve ser adotado um critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso; e que é permitida a fixação de preços máximos. A Lei, portanto, faculta, e não obriga, à Administração, a fixação de preços unitários e globais.

Imperioso sublinhar esta ressalva. De efeito, acaso não fixe a Administração os critérios de preços unitários, mas os preços da proposta vencedora se coadunem com os valores de mercado, não há que se falar em vício ou falha que enseje questionamento ao certame.

Dentre os mais festejados comentadores da Lei 8.666/93, Marçal Justen Filho igualmente conclui pela não obrigatoriedade da fixação de limite máximo, desde que a proposta esteja conforme com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente:

'Segundo o art. 43, inc. IV, incumbe à Comissão examinar a conformidade de cada proposta com os 'preços correntes no mercado ou fixados por órgão competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços'. Já o art. 48, inc. II, prevê a desclassificação das propostas com 'valor global superior ao limite estabelecido'. Haveria um aparente conflito entre as regras do art. 43, inc. IV, e do art. 48, inc. II (com a redação dada pela Lei n.º 8.883). A melhor interpretação conduz à prevalência daquele dispositivo. Permanece a regra de que as propostas com preços excessivos deverão ser desclassificadas. Não é necessário que o edital tenha fixado um limite formal para as propostas. Devem-se verificar os dados indicados pelo art. 43, inc. IV. Se, perante eles, a proposta for excessiva, deverá ser desclassificada. Deve-se ter em vista, quando muito, o valor 'global' da proposta. É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos pode ultrapassar valores de mercado ou registro de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). O conceito de 'excessividade' é relativo, na acepção de que se caracteriza em comparação a determinados padrões. Em tese, o 'excesso' se verifica na disparidade entre a proposta e o preço de custo ou o preço de mercado.' (Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos. 7a Edição. São Paulo:Dialética, 2000. P. 471).

A adoção de limite para a aceitabilidade dos preços unitários e/ou globais não deve condicionar a validade do critério de julgamento. Permanece este sendo necessariamente objetivo, pautado pelo critério de aceitabilidade de preços fixado no edital, que poderá - ou não - estipular limite máximo. Esta é a inteligência que salta da lei.

Eventual deficiência na fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários, como é evidente, não macula o caráter objetivo do julgamento. Este adstringir-se-á aos critérios objetivos definidos no edital (art. 40, VII e 44, caput).

E, de toda sorte, a Lei n.º 8.666/93 menciona, em diversos dispositivos, que os preços contratados devem ser compatíveis com os vigentes no mercado.

A leitura do texto legal, portanto, permite concluir que a Lei exige (i) a fixação de critérios objetivos para o julgamento e (ii) a consonância dos preços contratados com os de mercado; nada, porém, leva-nos a concluir que em todos os editais deverá a Administração fixar, obrigatoriamente, limites máximos de preços unitários, como sugere o Relatório e, muito menos, que tal importaria qualquer prejuízo à validade do certame.

Consignando o entendimento pacificado neste Tribunal de Contas, cumpre trazer á colação paradigmático acórdão, cuja orientação mereceu sua transcrição no Manual de Licitações e Contratos publicado por este órgão de controle:

'(...) estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, como disse antes, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem.'

(Acórdão 583/2003 Plenário)

Há vários outros julgados do TCU que sustentam este entendimento. Neste sentido, as Decisões 487/2000, 170/2000:

'Quanto aos questionamentos relativos ao valor do contrato, o que se constata a partir dos elementos constantes dos autos é que os preços de alguns de seus itens, encontravam-se acima dos padrões da tabela SICRO do DNER e da tabela Empresa Municipal de Obras Públicas - EMOP, utilizada como referencial de preços na licitação.

Entretanto o preço global do contrato, nos termos do edital, era compatível com a tabela EMOP e foi o menor apresentado na Concorrência. Acrescente-se que, nos termos do item 8.2.4. do Edital nº 001/95, teria de ser declarada vencedora a proposta que apresentasse o menor preço global, não se registrando previsão de análise quanto a distorções a maior nos preços dos itens individuais que compõem o valor total da proposta, mas apenas a desclassificação dos preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados os de valor irrisório em relação ao orçamento utilizado como referência pelo Município.' (TCU. Plenário. Processo n.º 925.238/1998-8. Publicação: DOU de 26/06/2000)

'...considero necessário o recálculo dos débitos apurados pela equipe de inspeção. Isso porque tais valores foram levantados unicamente entre os itens de serviço que apresentaram sobrepreço, desprezando-se aqueles com preços inferiores aos de mercado. O entendimento prevalecente nesta Corte é no sentido de que eventuais débitos decorrentes de superfaturamento devem ser apurados pela diferença entre o preço global efetivamente pago pelo objeto contratado, tomado em sua plenitude, e o preço do mesmo objeto normalmente praticado no mercado, e não em função de parcelas específicas do objeto (itens de serviço tomados isoladamente). Tal foi o entendimento esposado pelo TCU, por exemplo, na Decisão nº 469/1999 - Plenário (sessão de 29/07/1999, ata nº 32)'. (TCU.Plenário. Processo n.º 003.038/1997-1. Publicação: DOU de 07/04/2000)

Como relevam as decisões supra, a compatibilidade do preço global com os preços de mercado afasta, ao menos inicialmente, a possibilidade de superfaturamento.

Além disso, cumpre registrar que esse exato apontamento foi realizado pela equipe de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco na Auditoria Especial que analisou o edital do certame, Processo nº. 0703920-7.

Apresentadas Razões de Justificativas, concluiu a Corte de Contas Estadual que 'a falha remanescente - ausência de fixação no edital de preços máximos unitários (artigo 40, inciso X da Lei nº 8.666/93) - não configura motivo suficiente para a paralisação do certame ou para a declaração da ilegalidade do ato, devendo este Tribunal de Contas do Estado acompanhar, concomitantemente, todos os possíveis termos aditivos efetuados ao longo da execução do contrato' (Decisão TC nº. 0703920-7 - Primeira Câmara, sessão de 06/12/2007).

Assim, em face da decisão do TCE, e tendo em vista a aprovação, inclusive pelo Ministério de Integração, do plano de trabalho que trazia, em seu bojo, os estudos de preços da Compesa, não havia (nem há) dúvidas quanto à legalidade do certame, não cumprindo que se questionar nada a esse respeito.

Em verdade, questionar a validade do certame caminha de encontro ao interesse público porque, coerentes com os preços de mercado, os preços globais constantes da proposta vencedora preservam a economicidade do procedimento. Assim, não é inteligível, nem razoável, nem proporcional às eventuais falhas, a anulação de todo o certame, em prejuízo da própria Administração.

Apenas haveria risco à Administração se fossem acrescidos quantitativos de itens cujos preços estivessem, de fato, acima dos preços de mercado. Mesmo nessa hipótese, não se deve optar pela draconiana solução de anular a Licitação, posto que seriam afrontados princípios retores da atividade administrativa, como a razoabilidade e a proporcionalidade.

Solução razoável foi aquela estabelecida pelo TCE/PE, que determinou (anexo 3):

1ª) Instalação de Auditoria Especial para acompanhamento da obra do SISTEMA PRODUTOR DE PIRAPAMA, monitorando, em especial, a economicidade e a eficiência na gestão contratual;

2ª) Caso seja constatada, durante a execução da obra, a necessidade de termos aditivos, em função de alterações nos quantitativos dos serviços contratados, a COMPESA deve repactuar os preços unitários dos serviços aditados tomando por base os preços de mercado, remetendo-os ao Tribunal de Contas para acompanhamento e análise;

Dessa forma, ainda que houvesse irregularidade a ser sanada, esta já estaria contemplada na determinação acima, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Afastando qualquer reparo e de forma a comprovar a plena observância da recomendação vertida, cumpre transcrever os termos do 1º termo aditivo firmado entre a COMPESA e o Consórcio que executará a obra (anexo 4):

'CLÁUSULA PRIMEIRA - O CONSÓRCIO deverá entregar à COMPESA, no prazo de 05 (cinco) dias a partir desta data, documento circunstanciado contendo a metodologia construtiva a ser empregada na execução dos serviços, que foram utilizadas para orçamento dos preços unitários propostos pelo CONSÓRCIO, nos Itens cujos valores sejam superiores em 30% (trinta por cento) dos correspondentes valores unitários no orçamento-base da COMPESA.

CLÁUSULA SEGUNDA - Todos os preços unitários referidos na cláusula anterior deverão ser analisados por consultores especializados, a serem contratados pela COMPESA, de modo a verificar a sua adequação aos preços de mercado, o que deverá ocorrer no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura deste aditivo contratual.

PARÁGRAFO ÚNICO - O resultado dessa análise deverá ser objeto de relatório circunstanciado, cujas conclusões serão apresentadas ao CONSÓRCIO, para avaliação conjunta dos preços unitários cujos valores superaram em 30% (trinta por cento) os preços orçados, inclusive em face de eventual adequação da metodologia construtiva, proposta ou de alteração das especificações que tenham sido consideradas nas composições de preços.

CLÁUSULA TERCEIRA - Caso a COMPESA e o CONSÓRCIO, no prazo de 20 (vinte) dias após a apresentação do relatório dos consultores, não cheguem a um consenso quanto aos preços unitários submetidos à análise, ficará assegurado ao CONSÓRCIO e à COMPESA, sem qualquer penalidade, o direito de optar pela exclusão do(s) serviço(s) em relação ao(s) qual(is) não houver concordância das partes ou, alternativamente, rescindir o contrato firmado.'

Restou desta forma, afastada qualquer expectativa de sobrepreço em itens unitários, não apenas para os quantitativos que vierem a ser aditados, mas também com referencia aos preços praticados durante a execução contratual.

Não merece, por todo o exposto, prosperar o apontamento do relatório preliminar de levantamento de auditoria. (folhas 2/491 do Anexo 2 - Principal)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

O gestor, em sua manifestação prévia, defende a tese de que a fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais de licitação é facultativa, conforme transcrito abaixo:

'Desde já se extrai do texto legal em vigor que deve ser adotado um critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso; e que é permitida a fixação de preços máximos. A Lei, portanto, faculta, e não obriga, à Administração, a fixação de preços unitários e globais.

....

A leitura do texto legal, portanto, permite concluir que a Lei exige (i) a fixação de critérios objetivos para o julgamento e (ii) a consonância dos preços contratados com os de mercado; nada, porém, leva-nos a concluir que em todos os editais deverá a Administração fixar, obrigatoriamente, limites máximos de preços unitários, como sugere o Relatório e, muito menos, que tal importaria qualquer prejuízo à validade do certame.'

Ora, sabe-se que é pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União com relação à obrigatoriedade de fixação de critério de aceitabilidade de preços unitários, em decorrência das disposições expressas no art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 e nas diversas leis de diretrizes orçamentárias da União que, ano após ano, reiteram que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do SINAPI (vide art. 115 das Leis n.º 11.439/2006 e 11.514/2007).

Para deixar claro o posicionamento do TCU sobre a matéria, transcrevem-se, adiante, trechos dos Acórdãos 296/2004 e 2.288/2007, ambos proferidos pelo Plenário/TCU:

'Acórdão 296/2004 - Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado nas obras de restauração das rodovias BR-101/ES (trecho Linhares - Divisa ES/BA, km 0 - km 149) e BR-259/ES (trechos João Neiva - Colatina, km 0,0 - km 51,2, e Colatina - Divisa ES/MG, km 59 - km 108,6), objeto do Programa de Trabalho PT nº 26.782.0220.2834.0032.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

....

9.5 - determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que:

9.5.1 - em observância ao disposto nos arts. 40, caput e inciso X, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, faça constar obrigatoriamente dos editais de licitação para contratação de obras critérios de

aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços unitários máximos, tanto para as licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global, consoante entendimento deste Tribunal firmado nos processos TC 926.037/1998-6, 004.750/2001-7 e 005.289/2001-9, entre outros;

..................................'

'Acórdão 2.288/2007- TCU/Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada pela SECEX-4, versando sobre possíveis irregularidades nas Concorrências 01/2005 e 02//2007, cujos objetos são a supervisão e execução das obras a que se refere o PT 18.544.1036.12EP.0020 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

....

9.2. em relação à Concorrência Pública n.º 02/2007-MI, relativa à contratação dos serviços de execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

9.2.1. proceda à renegociação dos preços junto às respectivas empresas e consórcios declarados vencedores dos lotes já julgados e adjudicados, e, para os lotes que porventura ainda não tenham sido julgados, promova o ajuste dos valores do orçamento estimativo antes da assinatura dos contratos, visando, em ambos os casos, adequá-los àqueles praticados pelo mercado, tendo em vista a ocorrência de sobrepreço decorrente das irregularidades abaixo descritas:

9.2.1.1. adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho (Irregularidade 4, fls.337/341);

9.2.1.2. adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), a saber, (Irregularidade 4, fls. 341-A/343-A):

..................................'

Em virtude das disposições legais e do entendimento já firmado pelo TCU, não há como se acatar as alegações apresentadas pelo gestor, dada a obrigatoriedade de fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários nas licitações públicas, em especial nos casos de obras financiadas com recursos federais, onde o critério de aceitação encontra-se definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.

Faz-se importante mencionar que o descumprimento ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 por parte da Compesa, ao elaborar o Edital de Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL, ocasionou a contratação de vários itens relativos a fornecimento de materiais e prestação de serviços com preços significativamente superiores aos constantes do Orçamento Estimado da Compesa e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI. Houve contratação de serviços com preços até 1000% superiores aos orçados pela Compesa (Item 8.3.2 da planilha relativa à Estação Elevatória de Água Bruta).

Desta forma, considerando que as questões atinentes aos sobrepreços de vários itens de materiais e serviços está tratada em item específico deste relatório, propõe-se, no tocante ao presente achado de auditoria, seja feita audiência do Presidente da Companhia Pernambucana de Saneamento, para que apresente razões de justificativa, no tocante à não observância da lei de licitações e da lei de diretrizes orçamentárias da União, quanto à necessidade de fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários no Edital de Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL.

[...]

3.6 - Sobrepreço - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (serviços, insumos e encargos).

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação

Tipo - Sobrepreço

Justificativa - Foram identificados sobrepreços no valor total de R$ 88.812.341,68 nos contratos CT.OS.07.0.0467 e CT.OS.06.0.0549, celebrados pela Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa. Os recursos utilizados para pagamento dos materiais, equipamentos e serviços objeto dos mencionados contratos são oriundos da União, através dos Convênios 077/2007 (CT.OS.07.0.0467),

050/2005 e 095/2007 (CT.OS.06.0.0549) e do Estado de Pernambuco. Assim, considerando o risco de dano ao Erário, entende-se que não se devam destinar recursos públicos federais para pagamento de despesas associadas aos citados contratos até pronunciamento definitivo do TCU sobre a matéria.

3.6.2 - Situação encontrada:

Analisando as planilhas de preços relativas aos Contratos CT.OS.07.0.0467 (EC 001/2007) e CT.OS.06.0.0549 (EC 001/2006), constata-se que houve a contratação de vários itens relativos a fornecimento de materiais e prestação de serviços com preços significativamente superiores aos constantes do Orçamento Estimado da Compesa e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI.

Constata-se também, nos citados contratos, a existência de sobrepreço significativo nos itens relativos ao fornecimento de tubos de aço e de ferro, quando se compara o preço final ofertado pelas licitantes vencedoras, com o preço final calculado através do custo real de aquisição dos produtos (obtido nas cópias das notas fiscais de fornecimento), acrescido do BDI declarado nas propostas vencedoras.

A seguir, encontra-se detalhada a metodologia utilizada no cálculo dos diversos sobrepreços identificados nos contratos celebrados pela Compesa, bem como os valores apurados. Ressalte-se que, no caso do contrato CT.OS.06.0.0549, cuja execução já está mais avançada do que a do contrato CT.OS.07.0.0467, já houve faturamento de vários dos itens relativos a materiais/serviços onde foram identificados sobrepreços, caracterizando, assim, a ocorrência de superfaturamento.

1) SOBREPREÇO: Contrato X Orçamento Compesa

1.a) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama

Pela simples comparação entre a planilha apresentada pelo consórcio vencedor e o orçamento estimativo da Compesa, detectou-se a existência de sobrepreços relevantes. Para se ter uma idéia da dimensão do sobrepreço existente entre os valores contratados e o preço estimado pela Compesa, selecionou-se o item 8.3.2 (Montagem de Tê com pontas para solda DN = 400 mm...) da planilha relativa à Estação Elevatória de Água Bruta do Sistema Produtor Pirapama. Comparando-se o preço contratado e o orçado pela administração para o referido item de serviço, constata-se um sobrepreço da ordem de 1000%.

2) SOBREPREÇO: Contrato X SINAPI

2.a) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama

A fim de verificar a compatibilidade dos preços contratados com os preços de referência constantes do SINAPI, foram selecionados, nas planilhas de preços relativas à parte da obra financiada com recursos federais (Convênio n.º 077/2007), os itens de serviço de maior relevância financeira. Os preços contratados para os itens de serviço mais relevantes foram comparados com os preços de referência constantes do SINAPI para estes mesmos serviços, utilizando-se, sempre que possível, a mesma composição de insumos adotada pelo setor de orçamento da Compesa.

Ao final da análise, constata-se a existência de sobrepreço em vários itens contratados, totalizando R$ 2.135.875,08, conforme detalhado a seguir. Devendo-se ressaltar que a relação de itens com sobrepreço não é exaustiva, ou seja, não representa o cálculo do sobrepreço em sua totalidade, tendo em vista as seguintes limitações: i) não foram encontrados no SINAPI todos os itens de serviço submetidos à avaliação de preços, ii) não foram analisadas as planilhas de preços das partes da obra que não estão incluídas no plano de trabalho do Convênio n.º 077/2007.

Área: XII - ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DÁGUA - SERVIÇOS PRELIMINARES

1.10.2.7 - Pavimentação asfáltica completa (sobrepreço: R$ 329.045,17)

Área: XII - ADUTORA DE ÁGUA BRUTA- SERVIÇOS

3.1.1 - Escavação de valas em material de 3ª categoria (rocha) acima de 2,00 m e até 4,00 m de profundidade com explosivos, inclusive abafamento (sobrepreço: R$ 216.480,39)

3.3.2 - Reaterro manual sem compactação com areia (sobrepreço: R$ 22.100,87)

Área: XII - ESTAÇÃO ELEVATÓRIA DE ÁGUA BRUTA - SERVIÇOS

14.7 - Concreto simples FCK = 25 MPa, dosado conforme a condição 'A' da norma NBR 12655 e com consumo mínimo de cimento 400 kg/m³, para lançamento convencional (sobrepreço: 80.151,28)

9.2.1 - Pavimentação asfáltica completa (sobrepreço: R$ 67.969,52)

7.2.1 - Formas de compensado plastificado 12 mm inclusive escoramento (sobrepreço: R$ 71.499,78)

7.4.2 - Concreto FCK 25 MPa pré-fabricado, bombeado, consumo mínimo de cimento 400 kg/m³ (preparo e lançamento) (sobrepreço: R$ 15.351,98)

14.6 - Lançamento e aplicação de concreto nas formas(sobrepreço: R$ 28.750,08)

10.2.1 - Coberta em telha de fibrocimento calheta 49 (canaleta 49), inclusive madeiramento (sobrepreço: R$ 37.373,43)

14.2 - Preparo e lançamento de concreto simples traço 1:3:5 (sobrepreço: R$ 4.137,20)

3.3.1 - Reaterro apiloado em camadas de 0,20 m com aproveitamento do material escavado (sobrepreço: R$ 7.726,58)

Área: XII - ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DÁGUA - FLOCULADOR - SERVIÇOS

5.4.2.1 - Formas de compensado plastificado 12 mm inclusive escoramento (sobrepreço: 69.934,97)

5.6.1.1 - Impermeabilização com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 com aditivo impermeabilizante (sobrepreço: R$ 45.809,55)

5.1.1 - Demolições de concreto armado (manual) (sobrepreço: R$ 47.427,85)

5.4.4.1 - Concreto ciclópico composto de concreto simples com FCK >= 15 Mpa, controle ‘C’ e 30% de pedra rachão (sobrepreço: R$ 36.719,77)

Área: XII - ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DÁGUA - DECANTADOR LAMINAR - SERVIÇOS

6.2.2.1 - Formas de compensado plastificado 12 mm inclusive escoramento (sobrepreço: R$ 164.906,90)

6.4.1.1 - Impermeabilização com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 com aditivo impermeabilizante (sobrepreço: R$ 41.850,70)

Área: XII - ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DÁGUA - FILTROS - SERVIÇOS

7.3.1.1 - Formas de compensado plastificado 12 mm inclusive escoramento (sobrepreço: R$ 250.149,20)

7.3.5 - Concreto ciclópico composto de concreto simples com FCK >= 15 Mpa, controle ‘C’ e 30% de pedra rachão (sobrepreço: R$ 32.163,30)

Área: XII - ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DÁGUA - CÂM. CONTATO E RES. AGUA TRATADA - SERVIÇOS

13.2.3.1 - Concreto FCK 25 MPa pré-fabricado, bombeado, consumo mínimo de cimento 400 kg/m³ (preparo e lançamento) (sobrepreço: R$ 257.391,34)

13.2.1.1 - Formas de compensado plastificado 12 mm inclusive escoramento (sobrepreço: R$ 56.844,73)

13.5.1.1 - Impermeabilização com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 com aditivo impermeabilizante (sobrepreço: R$ 38.768,45)

Área: XII - ADUTORA DE ÁGUA TRATADA 1 - SERVIÇOS

3.4.2 - Reaterro apiloado em camadas de 0,20 m com aproveitamento do material escavado (sobrepreço: R$ 213.322,04)

2.b) Contrato CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú

A fim de verificar a compatibilidade dos preços contratados com os preços de referência constantes do SINAPI, foram selecionados os itens de serviço de maior relevância financeira. Os preços contratados para os itens de serviço mais relevantes foram comparados com os preços de referência constantes do SINAPI para estes mesmos serviços, utilizando-se, sempre que possível, a mesma composição de insumos adotada pelo setor de orçamento da Compesa.

Ao final da análise, constata-se a existência de sobrepreço em vários itens contratados, conforme detalhado a seguir. Devendo-se ressaltar que a relação de itens com sobrepreço não é exaustiva, ou seja, não representa o cálculo do sobrepreço em sua totalidade, tendo em vista que não foram encontrados no SINAPI todos os itens de serviço submetidos à avaliação de preços.

Área: ETA MATAPAGIPE - Canal de água bruta

1.8 - Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle ‘A’ com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 192.276,70)

Área: ETA MATAPAGIPE - Tanque para remoção de ferro

1.9 - Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle ‘A’ com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em

paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 429.464,74)

Área: ETA MATAPAGIPE - Bloco Hidráulico

1.10 - Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 1.641.369,34)

1.34 - Concreto simples com forma composto de: concreto simples FCK 15 MPa, dosado conforme a condição 'C' da norma NBR 12655 e com consumo mínimo de cimento de 350 Kg/m3 e de forma de tábua de madeira de construção. (sobrepreço: R$ 187.780,65)

Área: ETA MATAPAGIPE - Tanque de Contato e Poço de Sucção

1.8 - Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 197.890,62)

Área: REFORMA E ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA GURJAÚ - Adutora por Gravidade

1.19 - Concreto armado FCK 20 MPa com formas de madeirit, com escoramento lateral (preparo e lançamento). (sobrepreço: R$ 121.647,85)

Área: REFORMA E ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA GURJAÚ - Reservatório de Água Tratada e Lavagem dos filtros

1.3.2 - Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 994.014,40)

1.4.2 - Impermeabilização com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 com aditivo impermeabilizante. (sobrepreço: R$ 18.800,10)

Área: REFORMA E ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA GURJAÚ - Adequação dos Decantadores

1.17 - Concreto armado FCK 30 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 450 Kg/m3, com formas de compensado resinado e escoramento (preparo e lançamento). (sobrepreço: R$ 155.710,42)

Área: REFORMA E ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA GURJAÚ - Adequação dos Floculadores

1.17 - Concreto armado FCK 30 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 450 Kg/m3, com formas de compensado resinado e escoramento (preparo e lançamento). (sobrepreço: R$ 37.133,45)

Área: REFORMA E ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA GURJAÚ - Adensadores de Lodo

3.1 - Concreto armado para estrutura FCK 40 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 879.981,68)

Área: TRATAMENTO E LANÇAMENTO DOS EFLUENTES DA ETA - Rede de Esgotos

5.1 - Concreto armado para estrutura FCK 40 MPa, controle 'A' com consumo mínimo de cimento de 533 Kg/m3, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento). Utilizado em paredes de reservatórios, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto. (sobrepreço: R$ 52.630,48)

3) SOBREPREÇO: Aquisição de Tubos de Aço e Ferro

3.a) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama

A fim de verificar a compatibilidade dos preços ofertados pela licitante vencedora para o fornecimento de tubos de aço e ferro, que representam uma parcela significativa da obra em termos financeiros, foi realizada diligência à Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco - SEFAZ/PE, solicitando fossem disponibilizadas cópias das notas fiscais de aquisição de produtos e equipamentos em nome do consórcio vencedor da concorrência n.º 001/2007.

Com base nas informações constantes nas cópias das notas fiscais encaminhadas pela SEFAZ-PE, calculou-se o custo direto dos tubos, através da soma do custo de aquisição, com os custos relativos a transporte e a impostos incidentes diretamente sobre o valor da nota fiscal. Apurado o custo direto, acresceu-se o percentual de 13,50% relativo ao BDI descrito na proposta do consórcio vencedor e comparou-se o valor obtido com o preço ofertado na licitação.

Da comparação entre os preços contratados e os preços calculados com base no custo direto real dos tubos acrescidos do BDI, constata-se que o consórcio vencedor está obtendo um lucro muito superior aos 3,5% descritos no detalhamento do seu BDI, havendo itens com sobrepreço da ordem de 50% do valor contratado. Ao final da análise, observa-se a existência de um sobrepreço total no valor de R$ 76.687.452,11, cabendo ressaltar que foram analisados apenas os itens de maior relevância financeira e que não foram encontradas notas fiscais de aquisição para todos os tipos de tubos, o que limita a realização de um cálculo completo do sobrepreço existente.

3.b) Contrato CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú

Utilizando metodologia análoga à descrita para o contrato CT.OS.07.0.0467, onde se calculou o custo direto dos produtos adquiridos pelo consórcio vencedor através das cópias das notas fiscais fornecidas pela SEFAZ/PE, constata-se a existência de um sobrepreço total no valor de R$ 5.080.314,06, para o fornecimento de tubos para as obras de Integração dos Sistemas Gurjaú-Pirapama.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato CT.OS.07.0.0467, 08/01/2008, Execução, pelo regime de empreitada por preços unitários, das obras e serviços de IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA PRODUTOR PIRAPAMA, inclusive com o fornecimento dos materiais e equipamentos. Consórcio Queiroz Galvão/Odebrecht/Oas.

Contrato CT.OS.06.0.0549, 16/01/2007, Execução, pelo regime de empreitada por preços unitários, das obras e serviços relativos ao projeto ADUTORA DO PIRAPAMA - INTEGRAÇÃO AO SISTEMA GURJAÚ, no Estado de Pernambuco. Consórcio Galvão/ Queiroz Galvão.

Convênio 611247, 04/01/2008, Conv. 095/2007 - Conclusão da Adutora Pirapama / Integração da Barragem do Pirapama ao Sistema Gurjaú. Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Pernambuco.

Convênio 557842, 05/01/2006, Conv. 050/2005 - Construção da Adutora Pirapama / Integração da Barragem do Pirapama ao Sistema Gurjaú. Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Pernambuco.

Convênio 599480, 26/12/2007, Conv. 077/2007 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama - Fase 1 Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Pernambuco.

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inobservância da legislação aplicável. - A Concorrência n.º 001/2007, realizada pela Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa, tendo por objeto a execução, pelo regime de empreitada por preços unitários, das obras e serviços de Implantação do Sistema Produtor Pirapama, em Pernambuco, não estabeleceu em seu edital critérios de aceitabilidade de preços unitários, em descumprimento ao estabelecido no art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 115 das Leis n.º 11.439/2006 (LDO/2007) e 11.514/2007 (LDO/2008).

3.6.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Dano ao Erário (efeito potencial)

3.6.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º

Lei 11439/2006, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Lei 11514/2007, art. 115, § 1º; art. 115, caput

3.6.7 - Evidências:

Notas Fiscais de aquisição de tubos, conexões e materiais hidráulicos pelo Consórcio Galvão/Queiroz Galvão para a obra de Integração dos Sistemas Pirapama-Gurjaú. (folhas 1595/1752 do Anexo 1 - Volume 9)

Orçamento de Frete para Tubos de Ferro (folhas 1765/1766 do Anexo 1 - Volume 10)

Notas Fiscais de tubos, conexões e materiais hidráulicos adquiridos pelo Consórcio Queiroz Galvão-Odebrecht-OAS para a obra de Implantação do Sistema Produtor Pirapama - 3 (folhas 2091/2179 do Anexo 1 - Volume 12)

Notas Fiscais de tubos, conexões e materiais hidráulicos adquiridos pelo Consórcio Queiroz Galvão-Odebrecht-OAS para a obra de Implantação do Sistema Produtor Pirapama - 2. (folhas 1928/2088 do Anexo 1 - Volume 11)

Notas Fiscais de tubos, conexões e materiais hidráulicos adquiridos pelo Consórcio Queiroz Galvão-Odebrecht-OAS para a obra de Implantação do Sistema Produtor Pirapama - 1. (folhas 1768/1925 do Anexo 1 - Volume 10)

Demonstrativo de Composição da Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) do Consórcio Galvão-Queiroz Galvão - Concorrência 001-2006-CEL - Ato 707 - Secretaria de InfraEstrutura - Governo do Estado de Pernambuco. (folhas 1588/1589 do Anexo 1 - Volume 9)

Demonstrativo de Composição da Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) do Consórcio Queiroz Galvão-Odebrecht-OAS - Concorrência 001/2007 - DEM/CEL - Compesa (folhas 1760/1761 do Anexo 1 - Volume 10)

Planilha demonstrando os Resultados da Análise de Compatibilidade de Custos Unitários de Tubos de Ferro Dúctil - CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú (EC001/2006) (folha 1583 do Anexo 1 - Volume 9)

Planilha demonstrando os Resultados da Análise de Compatibilidade de Custos Unitários de Tubos de Ferro Dúctil e Aço Carbono - CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama (EC 001/2007) (folhas 1756/1759 do Anexo 1 - Volume 10)

Proposta de Preços apresentada pela licitante vencedora da Concorrência nº 001/2006 - CEL-ATO 707 - Consórcio Galvão-Queiroz Galvão (CD/DVD N.º 3 contendo planilha - aplicativo excel) (folha 2184 do Anexo 1 - Volume 12)

Proposta de preços apresentada pela licitante vencedora na Concorrência n.º 001/2007-DEM/CEL-Compesa - Consórcio Queiroz Galvão-Odebrecht-OAS (CD/DVD N.º 2 contendo planilha - aplicativo excel) (folha 2182 do Anexo 1 - Volume 12)

Planilha demonstrando os Resultados da Análise de Compatibilidade de Custos Unitários de Materiais e Serviço - CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama (EC 001/2007) (folhas 1468/1478 do Anexo 1 - Volume 8)

Planilha demonstrando os Resultados da Análise de Compatibilidade de Custos Unitários de Materiais e Serviços - CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú (EC001/2006) (folhas 1532/1536 do Anexo 1 - Volume 8)

Relatórios de Custos de Insumos e Composições do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI - PCI.818-01 - Preço: 08/2007 (Mediano c/ Encargos) e Composições de Custos Unitários da Compesa. (folhas 1479/1530 do Anexo 1 - Volume 8)

Relatórios de Custos de Insumos e Composições do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI - PCI.818-01 - Preço: 09/2006 (Mediano c/ Encargos) (folhas 1537/1569 do Anexo 1 - Volume 8)

3.6.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O contrato CT.OS.07.0.0467, nos termos do que fora demonstrado, resulta de regular processo licitatório, no qual o objeto foi adjudicado pelo preço global, ao licitante que ofereceu maior vantagem para a Administração.

Significa dizer que, submetido o objeto à livre competição de mercado, o preço contratado fora o que trouxe maior economicidade para a Administração.

Em que pese esta consideração, o relatório amealha reparo ao imputar suposto sobrepreço ao contrato firmado com base na análise isolada de alguns itens, desconsiderando os subpreços e, concomitantemente, a economicidade demonstrada no preço global, que justificou a escolha da proposta.

Rechaçando a referida conduta, cumpre trazer a baila o posicionamento já pacificado neste Tribunal de Contas da União:

'(...) a existência de sobrepreço em apenas alguns itens da proposta não caracteriza, por si só, dano ao erário. O dano só surgirá no caso de eventuais aditivos contratuais que, se relativos a itens com preços unitários elevados, irão aumentar o preço total da obra, com prejuízo para a Administração.

(...) o raciocínio - de que só haverá sobrepreço se for celebrado aditivo contratual em itens com preços unitários excessivos - somente é válido se partirmos da premissa de que o preço global ofertado, que no presente caso está compatível com o orçamento (...), está de acordo com os preços de mercado. Realizada a obra em seus quantitativos originais, sem a celebração de aditivo, o preço total pago pela Administração estará de acordo com os parâmetros de mercado, apesar da ocorrência de distorções nos preços de determinados itens, alguns para cima e outros para baixo.'

(Acórdão 424/2003 Plenário)

'Quanto aos questionamentos relativos ao valor do contrato, o que se constata a partir dos elementos constantes dos autos é que os preços de alguns de seus itens encontravam-se acima dos padrões da tabela SICRO do DNER e da tabela Empresa Municipal de Obras Públicas - EMOP, utilizada como referencial de preços na licitação. Entretanto o preço global do contrato, nos termos do edital, era compatível com a tabela EMOP e foi o menor apresentado na Concorrência. Acrescente-se que, nos termos do item 8.2.4. do Edital nº 001/95, teria de ser declarada vencedora a proposta que apresentasse o menor preço global, não se registrando previsão de análise quanto a distorções a maior nos preços dos itens individuais que compõem o valor total da proposta, mas apenas a desclassificação dos preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados os de valor irrisório em relação ao orçamento utilizado como referência pelo Município.' (TCU. Plenário. Processo n.º 925.238/1998-8. Publicação: DOU de 26/06/2000)

'Em segundo lugar, considero necessário o recálculo dos débitos apurados pela equipe de inspeção. Isso porque tais valores foram levantados unicamente entre itens de serviço que apresentaram sobrepreço, desprezando-se aqueles com preços inferiores aos de mercado. O entendimento prevalecente nesta Corte é no sentido de que eventuais débitos decorrentes de superfaturamento devem ser apurados pela diferença entre o preço global efetivamente pago pelo objeto contratado, tomado em sua plenitude, e o preço do mesmo objeto normalmente praticado no mercado, e não em função de parcelas específicas do objeto (itens de serviços tomados isoladamente). Tal foi o entendimento esposado pelo TCU, por exemplo, na Decisão nº 469/1999 - Plenário (sessão de 29/07/1999, ata nº 32).' (grifo nosso)

Não há como se imputar o superfaturamento da proposta apenas com base nos sobrepreços de alguns itens, desconsiderando os subpreços e, sobretudo, o valor total pelo qual o objeto da licitação foi adjudicado.

Neste sentido houve pronunciamento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na auditoria especial n.º 0703920, instaurada especificamente para analisar o certame em apreço. Da decisão vertida neste processo resultou a assinatura do primeiro termo aditivo ao contrato CT.OS.07.0.0467 (EC 001/2007) no qual a aceitabilidade dos preços unitários se viu restringida à 30%, mesmo para os itens constantes do quantitativo original do contrato.

Ao amparo de tais ponderações, descabe fazer qualquer apontamento sobre a onerosidade dos preços se, consoante expresso no instrumento aditivo, todos os preços ofertados serão limitados dentro de um patamar de aceitabilidade.

Com base nestas premissas passamos, adiante, a justificar, um a um, os reparos efetivados sobre os preços unitários neste relatório.

f.1) Sobrepreço contrato x Preço COMPESA

Ao elaborar a planilha de referência desta licitação, e em face da peculiaridade e magnitude da obra, amparou-se a COMPESA na sua tabela oficial - confeccionada a partir dos preços de aquisição do mercado local - e, para os itens não constantes desta tabela, buscou amparo em cotações específicas, sempre abalizadas por consistente análise técnica.

A tabela da COMPESA, com efeito, espelha com fidelidade os preços praticados no mercado local para os itens específicos de sua área de atuação.

Em prosseguimento ao resguardo do interesse público, tão logo identificadas divergências entre os preços unitários e os preços constantes do orçamento da COMPESA, foi firmado o primeiro termo aditivo ao contrato CT.OS.07.0.0467 (EC 001/2007), por meio do qual as partes acordaram que todos os itens com preço superior a 30% do preço orçado pela Companhia, seriam objeto de estudo de consultores especializados.

f. 2) Contrato x SINAPI

Para o fim de demonstrar suposta onerosidade do contrato, o relatório de acompanhamento tece uma análise comparativa entre a tabela SINAPI e os preços contratados.

Sobre a necessidade de cautela na utilização de tabelas de preços oficiais, os ensinamentos da Inspetora de Obras Públicas Zilda Costa Santos, nos seguintes termos:

'As Administrações Públicas, em geral, apresentam uniformidade nos procedimentos utilizados para estimar o valor de uma obra, fazendo uso de tabelas de preços de várias origens: órgãos públicos, empresas privadas e publicações especializadas, não tendo, portanto, domínio sobre a pertinência das composições de custo.

A metodologia da forma apresentada é objeto de preocupação, pois faz com que as estimativas de preço, elaboradas pelos Órgãos Públicos, desconsiderem que os processos de contratação se dão dentro

de um mercado da construção regido pela lei da oferta e procura. (PIMENTEL, Gustavo C. Pereira; SANTOS, Zilda Costa. Avaliação de superfaturamento por intervalo de confiança da média: um equívoco auditoria de engenharia uma contribuição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. P. 459)

No caso, já se demonstrou que o orçamento teve por embasamento a tabela própria da COMPESA, que assimila as peculiaridades do mercado local, além de terem sido feitas cotações de preços com os principais fornecedores.

A Tabela SINAPI, a seu turno, constitui tabela genérica, que não se aplica a empreendimentos do porte do Sistema Produtor de Pirapama e, sobretudo, não conforma as particularidades construtivas do empreendimento.

Sem que exista a comprovação objetiva da imprestabilidade da tabela da Compesa, descabe a utilização de uma tabela genérica apenas em face do aporte de verbas federais ao projeto.

Relevante observar que, dos preços apontados pelo TCU no sistema produtor Pirapama como acima da SINAPI, os seguintes encontram-se dentro dos limites de mercado identificados pela Compesa: 14.7, 7.2.1, 7.4.2, 14.6.1, 5.4.2.1, 5.6.1.1, 5.1.1, 5.4.4.1, 6.2.2.1, 6.4.1.1, 7.3.1.1, 7.3.5, 13.2.3.1, 13.2.1.1 e 13.5.1.1.

Ou seja: dos 23 itens apontados pelo TCU com suposto sobrepreço por estarem acima da SINAPI, 17 estão dentro dos limites estudados pela Compesa. Os demais, ou apresentam diferença irrelevante, ou enquadraram-se entre aqueles que estão 'limitados' em face do Primeiro Termo Aditivo.

f. 3) Aquisição de tubos de ferro.

Para a aquisição dos tubos de ferro, e sendo estes materiais de especificidade tal que não constam das tabelas normalmente utilizadas como referência, nem tampouco da tabela SINAPI, a Comissão Especial de Licitação teve o zelo de promover criteriosa pesquisa de mercado. Os preços destes insumos foram então orçados através de diversas cotações (doc. 11).

Com o fim de descaracterizar os preços que espelham inequivocamente o valor médio de mercado, o relatório de acompanhamento alicerça suas conclusões no acesso, por parte dos auditores desta E. Corte, às notas fiscais de aquisição de tais insumos. Deseja, neste ponto, imputar reparo aos valores orçados pela COMPESA.

Tal pretensão é inaceitável, posto que extrapola os deveres impostos ao gestor público.

Há inequívoco erro na imputação de superfaturamento com base nos possíveis ganhos comerciais ou operacionais obtidos pela empresa contratada em face de suas transações comerciais. Importa ao Poder Público apenas verificar se a proposta apresentada é vantajosa e se os preços estão dentro do patamar de mercado.

Eventuais acordos e negociações firmados entre as empresas contratadas e seus fornecedores não estão na órbita de ingerência da COMPESA. Por exemplo, não se sabe se o consórcio concede, em contrapartida à aquisição dos tubos de ferro, além do valor da nota fiscal, o próprio minério de ferro, ou mesmo outro insumo.

Por fim, afastando qualquer onerosidade com relação a estes itens, vale rememorar a incidência, também sobre as tubulações de ferro, do limitador de preços estabelecido no 1.º termo aditivo do contrato. (folhas 2/576 do Anexo 2 - Principal)

3.6.9 - Conclusão da equipe:

O gestor, em sua manifestação prévia, defende que não se pode quantificar sobrepreço analisando alguns itens de forma isolada, conforme abaixo transcrito em parte:

'Em que pese esta consideração, o relatório amealha reparo ao imputar suposto sobrepreço ao contrato firmado com base na análise isolada de alguns itens, desconsiderando os subpreços e, concomitantemente, a economicidade demonstrada no preço global, que justificou a escolha da proposta.'

A tese do defendente não se coaduna com os preceitos legais em vigor, em especial as recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias da União que, ano após ano, reiteram que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do SINAPI (vide art. 115 das Leis n.º 11.439/2006 e 11.514/2007).

Vê-se que as diretrizes orçamentárias não fazem referência a preços globais de proposta, mas a custos unitários de materiais e serviços, conforme transcrito a seguir:

'Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de

Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.'

Faz-se importante ainda deixar claro que o entendimento vigente no TCU sobre a matéria é no sentido de se quantificar sobrepreços na forma disciplinada nas leis de diretrizes orçamentárias. Como exemplo, transcreve-se a seguir o recente Acórdão 2.288/2007, onde fica claro que os itens da proposta de preços devem ser analisados isoladamente em confronto com o SINAPI:

'Acórdão 2.288/2007- TCU/Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada pela SECEX-4, versando sobre possíveis irregularidades nas Concorrências 01/2005 e 02//2007, cujos objetos são a supervisão e execução das obras a que se refere o PT 18.544.1036.12EP.0020 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

....

9.2. em relação à Concorrência Pública n.º 02/2007-MI, relativa à contratação dos serviços de execução das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

9.2.1. proceda à renegociação dos preços junto às respectivas empresas e consórcios declarados vencedores dos lotes já julgados e adjudicados, e, para os lotes que porventura ainda não tenham sido julgados, promova o ajuste dos valores do orçamento estimativo antes da assinatura dos contratos, visando, em ambos os casos, adequá-los àqueles praticados pelo mercado, tendo em vista a ocorrência de sobrepreço decorrente das irregularidades abaixo descritas:

9.2.1.1. adoção de preços de profissionais com valores superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007) e superiores aos da pesquisa de salários do mercado de trabalho (Irregularidade 4, fls.337/341);

9.2.1.2. adoção de custos de materiais superiores aos do sistema referencial de preços Sinapi, em desacordo com o disposto no art. 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), a saber, (Irregularidade 4, fls. 341-A/343-A):

..................................'

Feitas estas considerações iniciais passa-se a analisar a manifestação prévia do gestor no tocante aos diversos sobrepreços identificados nos contratos celebrados pela Compesa.

1) SOBREPREÇO: Contrato X Orçamento Compesa

Como já comentado neste relatório, o descumprimento ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 por parte da Compesa, ao elaborar o Edital de Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL, ocasionou a contratação de vários itens relativos a fornecimento de materiais e prestação de serviços com preços significativamente superiores aos constantes do Orçamento Estimado da Compesa.

Sobre a questão, assim se pronunciou o responsável:

'Ao elaborar a planilha de referência desta licitação, e em face da peculiaridade e magnitude da obra, amparou-se a COMPESA na sua tabela oficial - confeccionada a partir dos preços de aquisição do mercado local - e, para os itens não constantes desta tabela, buscou amparo em cotações específicas, sempre abalizadas por consistente análise técnica.

A tabela da COMPESA, com efeito, espelha com fidelidade os preços praticados no mercado local para os itens específicos de sua área de atuação.

Em prosseguimento ao resguardo do interesse público, tão logo identificadas divergências entre os preços unitários e os preços constantes do orçamento da COMPESA, foi firmado o primeiro termo aditivo ao contrato CT.OS.07.0.0467 (EC 001/2007), por meio do qual as partes acordaram que todos os itens com preço superior a 30% do preço orçado pela Companhia, seriam objeto de estudo de consultores especializados.'

O termo aditivo a que se refere o gestor prevê que os itens da planilha da proposta vencedora com preços superiores em 30% ou mais aos preços estimados pela Compesa serão objeto de negociação entre as partes. Ademais, em caso de acréscimo de quantitativo nos referidos itens da planilha, o aditivo contratual, em sua cláusula quinta, estipula que, até que seja concluída a negociação de preços, os acréscimos serão pagos com base no preço orçado pela Compesa, subtraindo-se o BDI utilizado no orçamento e acrescendo-se o BDI proposto pelo consórcio vencedor.

Quanto à questão dos sobrepreços em relação ao orçamento Compesa, faz-se oportuno mencionar a decisão T.C. N.º 1184/07, proferida pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

'CONSIDERANDO o disposto nos artigos 13, 40, letra 'c' e 103, inciso VIII da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado, o disposto no artigo 113, § 2º da Lei nº 8.666/93, assim como o precedente adotado no Processo TC nº 0002469-7, Pela LEGALIDADE do Edital da Concorrência Pública nº 001/2007-DEM/CEL, DETERMINANDO, no entanto, as seguintes medidas:

1ª) Instalação de Auditoria Especial para acompanhamento da obra do SISTEMA PRODUTOR DE PIRAPAMA, monitorando, em especial, a economicidade e a eficiência na gestão contratual;

2ª) Caso seja constatada, durante a execução da obra, a necessidade de termos aditivos, em função de alterações nos quantitativos dos serviços contratados, a COMPESA deve repactuar os preços unitários dos serviços aditados tomando por base os preços de mercado, remetendo-os ao Tribunal de Contas para acompanhamento e análise;

3º) Que a COMPESA envie para o Tribunal de Contas do Estado todas as documentações referentes a possíveis subcontratações realizadas durante a execução do contrato;

4º) Que a COMPESA, a partir desta deliberação, adote em seus editais, em cumprimento do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, os critérios de aceitabilidade não só dos preços globais, como também dos unitários, fixando, previamente, os preços máximos que a Administração se propõe a pagar.'

Considerando, pois, que o TCE instalou Auditoria Especial para acompanhar a gestão contratual do Sistema Produtor Pirapama, enfatizando sua preocupação com a questão dos preços unitários dos serviços que tenham necessidade de sofrer aditivos em seus quantitativos, entende-se que não se faz necessária, até que sejam concluídas as negociações entre a Compesa e o consórcio contratado, a adoção de nenhuma medida corretiva por parte do auditado no tocante aos sobrepreços observados com relação ao orçamento estimativo da Concorrência n.º 01/2007.

2) SOBREPREÇO: Contrato X SINAPI

2.a) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama

A respeito dos sobrepreços identificados em vários itens da planilha de preços do consórcio vencedor com relação ao SINAPI, o gestor, em sua manifestação prévia, assim destaca:

' .... No caso, já se demonstrou que o orçamento teve por embasamento a tabela própria da COMPESA, que assimila as peculiaridades do mercado local, além de terem sido feitas cotações de preços com os principais fornecedores.

A Tabela SINAPI, a seu turno, constitui tabela genérica, que não se aplica a empreendimentos do porte do Sistema Produtor de Pirapama e, sobretudo, não conforma as particularidades construtivas do empreendimento.

Sem que exista a comprovação objetiva da imprestabilidade da tabela da Compesa, descabe a utilização de uma tabela genérica apenas em face do aporte de verbas federais ao projeto.............'

Os argumentos apresentados pelo gestor não são aceitáveis, uma vez que a tabela SINAPI não é uma tabela genérica como mencionado. Na verdade, a referida tabela contempla o preço de várias composições que foram informadas pela própria Compesa à Caixa Econômica Federal, a quem compete a constante manutenção e atualização do SINAPI.

Às fls. 1468/1530, Anexo 1, Vol. 8 dos presentes autos, há farta documentação demonstrando a compatibilidade das composições de preços constantes do SINAPI com as composições utilizadas pelo setor de orçamento da Compesa, que serviram de base para a elaboração do orçamento estimativo da Concorrência n.º 001/2007, a qual deu origem ao contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama.

2.b) Contrato CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú

No tocante aos sobrepreços identificados no contrato das obras de Integração Pirapama-Gurjaú, não foram, inicialmente, apresentadas justificativas pelo gestor. Apenas no dia 13/06/2008, de forma intempestiva portanto, foram trazidos aos autos os documentos que se encontram acostados às fls. 492/570, Anexo 2, Vol. 2, dos presentes autos.

Pelo que se pode observar, o gestor, em sua manifestação prévia, procura enfatizar que o SINAPI não se prestaria a caracterizar sobrepreços, uma vez que utiliza composições diferentes daquelas adotadas pela Compesa. Cita especificamente o caso do concreto, que sofreu alterações qualitativas em decorrência das inovações trazidas pela NBR6118, acostando a composição utilizada pela Compesa às fls. 540 e enfatizando que: 'não se consegue viabilizar, entretanto, que o nobre auditor tenha assimilado

as modificações introduzidas pela NBR6118 ao compor o seu paradigma com base dos insumos constantes da tabela SINAPI'.

Ora, uma das preocupações básicas da equipe de levantamento de auditoria, ao comparar os valores contratados e os valores constantes do SINAPI, foi verificar a compatibilidade das composições de preços constantes do SINAPI com as composições utilizadas pelo setor de orçamento da Compesa.

Tome-se, a título de exemplo, o caso do concreto, para que se verifique se há coerência na argumentação do defendente. Às fls. 540, Anexo 2, Vol. 2 dos autos, encontra-se acostada a composição de insumos da Compesa para o Concreto Armado Aparente FCK 40 Mpa. A referida composição foi trazida aos autos pelo próprio defendente e inclui os seguintes insumos: formas de compensado plastificado 12mm (11m2); ferro/corte, dobragem e colocação (100 Kg); lançamento e aplicação de concreto (1 m3) e concreto FCK 40 Mpa - controle A (1 m3).

Não é preciso grande esforço nem conhecimentos técnicos aprofundados de engenharia para constatar que a composição utilizada pelo setor de orçamento da Compesa é a mesma composição constante do SINAPI, sob a descrição: Concreto Armado Aparente com Forma e Escoramento FCK 40 Mpa (Relatório PCI 818.01, código da composição 71341/7, fls. 1549, Anexo 1, Vol. 8). Seria de estranhar se a composição fosse divergente, visto que, conforme informado na parte superior do próprio relatório do SINAPI, a composição é vinculada à Compesa/PE.

3) SOBREPREÇO: Aquisição de Tubos de Aço e Ferro

3.a e 3.b) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama e Contrato CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú

No tocante ao sobrepreços existentes nos itens da planilha relativos à aquisição de tubos, o gestor, em sua manifestação prévia, assim se posiciona:

' .....Com o fim de descaracterizar os preços que espelham inequivocamente o valor médio de mercado, o relatório de acompanhamento alicerça suas conclusões no acesso, por parte dos auditores desta E. Corte, às notas fiscais de aquisição de tais insumos. Deseja, neste ponto, imputar reparo aos valores orçados pela COMPESA.

Tal pretensão é inaceitável, posto que extrapola os deveres impostos ao gestor público.

Há inequívoco erro na imputação de superfaturamento com base nos possíveis ganhos comerciais ou operacionais obtidos pela empresa contratada em face de suas transações comerciais. Importa ao Poder Público apenas verificar se a proposta apresentada é vantajosa e se os preços estão dentro do patamar de mercado.......'

Deve-se esclarecer que em momento algum a equipe de levantamento de auditoria questiona o fato de que a empresa contratada possa e deva obter ganhos comerciais ou operacionais nas suas transações. Desses ganhos resulta o seu lucro e, conseqüentemente, sua sobrevivência no mercado.

Não se pode tolerar é que uma empresa, agindo como mera intermediária entre o fabricante e o usuário final, forneça tubos à administração pública, declarando em seu BDI obter um lucro de 3,5% (Concorrência n.º 01/2006) e 3,0% (Concorrência n.º 01/2007), quando, na verdade, seu lucro é superior a 100%. A título exemplificativo, tome-se o fornecimento do tubo de aço DN=1.700mm (e=3/8') na Concorrência n.º 001/2007, onde o preço unitário de fornecimento (R$ 3.889,22) é superior em 148,70% ao custo direto de aquisição (R$ 1.563,85). Considerando que o consórcio vencedor declara, em seu BDI, que as despesas indiretas (administração local, impostos, outras despesas e imprevistos) representam 10,50% do custo direto do tubo, os restantes 138,20% representam lucro no fornecimento do produto.

Assim, não havendo, na manifestação prévia do gestor, argumentos para refutar os achados da equipe de levantamento de auditoria no tocante à existência de sobrepreços em vários itens de serviço com relação ao SINAPI, bem como no fornecimento de tubos, propõe-se a adoção das medidas abaixo detalhadas, específicas para sanear as irregularidades observadas em cada um dos contratos auditados:

a) Contrato CT.OS.06.0.0549 - Adutora do Pirapama - Integração ao Sistema Gurjaú

Considerando que no referido contrato quase que a totalidade dos itens com sobrepreço já foram executados e pagos pela Compesa, com a utilização de recursos federais oriundos dos Convênios n.º 050/2005 (recursos já integralmente transferidos pelo Ministério) e 095/2007 (resta saldo de R$ 2.228.123,12 a transferir), propõe-se:

a.1) determinar, cautelarmente, ao Ministério da Integração Nacional, Órgão responsável pelo repasse de recursos federais para a obra sob análise, por intermédio dos Convênios 050/2005 e

095/2007, que se abstenha de repassar recursos federais para a obra da Adutora do Pirapama, até pronunciamento definitivo do Tribunal sobre a matéria;

a.2) formalizar processo apartado de Tomada de Contas Especial, com vistas a promover a quantificação do débito e a citação do Estado de Pernambuco (entidade convenente), solidariamente com o consórcio Galvão/Queiroz Galvão (vencedor da Concorrência n.º 01/2006 - CEL - ATO 707) e com os responsáveis Fernando Antônio Caminha Dueire (Secretário de Infra-Estrutura), pela homologação do certame licitatório, Luiz Gonzaga Leite Perazzo (Presidente da Compesa), pela assinatura do contrato CT.OS.06.0.0549 e João Bosco de Almeida (Presidente da Compesa), pelos pagamentos efetuados ao consórcio, para que apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da União os valores relativos a sobrepreços identificados em vários itens da planilha do contrato CT.OS.06.0.0549, firmado entre o já mencionado consórcio e a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa.

b) Contrato CT.OS.07.0.0467 - Implantação do Sistema Produtor Pirapama

Considerando: i) que as obras de Implantação do Sistema Produtor Pirapama estão em seu início (Ordem de Serviço emitida em janeiro/2008); ii) que o consórcio contratado ainda não foi ouvido acerca dos sobrepreços identificados no decorrer do levantamento de auditoria; e iii) o risco de grave lesão ao erário, propõe-se:

b.1) determinar, cautelarmente, ao Ministério da Integração Nacional, Órgão responsável pelo repasse de recursos federais para a obra sob análise, por intermédio do Convênio n.º 077/2007, que se abstenha de repassar recursos federais para a obra do Sistema Produtor Pirapama, até pronunciamento definitivo do Tribunal sobre a matéria;

b.2) determinar, cautelarmente, ao Estado de Pernambuco (entidade convenente) e à Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa (órgão executor), que se abstenham de efetuar pagamentos com a utilização de recursos federais de quaisquer itens da planilha de preços do contrato CT.OS.07.0.0467 onde foram identificados sobrepreços com relação ao SINAPI, bem como de quaisquer itens relativos ao fornecimento de tubos;

b.3) determinar a Audiência do Sr. João Bosco de Almeida (Presidente da Compesa), para que apresente razões de justificativa acerca da existência de sobrepreço em vários itens contratados com relação ao SINAPI, bem como, com relação à existência de sobrepreço nos itens relativos ao fornecimento de tubos para as obras de que trata o contrato CT.OS.07.0.0467, firmado entre a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa e o consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A e Construtora OAS Ltda;

b.4) determinar a oitiva do consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A e Construtora OAS Ltda., para que se pronunciem acerca da existência de sobrepreço em vários itens contratados com relação ao SINAPI, bem como, com relação à existência de sobrepreço nos itens relativos ao fornecimento de tubos para as obras de que trata o contrato CT.OS.07.0.0467, firmado com a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa."

4. Em razão dos achados de auditoria acima transcritos e das demais questões abordadas resumidamente no parágrafo 2 deste relatório, foram formuladas as seguintes propostas de encaminhamento (com os ajustes de forma considerados necessários):

6 - ENCAMINHAMENTO

*Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator **Valmir Campelo**, com a(s) seguinte(s) proposta(s):*

Proposta da equipe

Audiência de Responsável: Joao Bosco de Almeida: Apresentar razões de justificativa no tocante às seguintes irregularidades:

i) Homologação do resultado da Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL - Compesa, em cujo edital foi constatado o descumprimento do art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 e do art. 115 das Leis n.º 11.439/2006 e n.º 11.514/2007, quanto à obrigatoriedade de fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários;

ii) Homologação do resultado da Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL - Compesa e assinatura do contrato dela decorrente - CT.OS.07.0.0467, onde restou constatada a existência de sobrepreço em vários itens contratados com relação ao SINAPI, bem como, nos itens relativos ao fornecimento de tubos para a obra. PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

***Nome:** Joao Bosco de Almeida **CPF:** 05913241487*

Abertura de Novo Processo / Apartado: NATUREZA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. Formalizar processo apartado de Tomada de Contas Especial, com vistas a promover a quantificação do débito e a citação do Estado de Pernambuco (entidade convenente), solidariamente com o consórcio Galvão/Queiroz Galvão (vencedor da Concorrência n.º 01/2006 - CEL - ATO 707) e com os responsáveis Fernando Antônio Caminha Dueire (Secretário de Infra-Estrutura), pela homologação do certame licitatório, Luiz Gonzaga Leite Perazzo (Presidente da Compesa), pela assinatura do contrato CT.OS.06.0.0549 e João Bosco de Almeida (Presidente da Compesa), pelos pagamentos efetuados ao consórcio, para que apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da União os valores relativos a sobrepreços identificados em vários itens da planilha do contrato CT.OS.06.0.0549, firmado entre o já mencionado consórcio e a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa.

Determinação a Órgão/Entidade: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (VINCULADOR):

i) Abstenha-se de repassar recursos federais para a obra de Construção da Adutora Pirapama - Integração da Barragem do Pirapama ao Sistema Gurjaú, quer seja através dos Convênios n.º 050/2005 (SIAFI N.º 557842) e 095/2007 (SIAFI N.º 611247) ou de qualquer outra avença, até pronunciamento definitivo do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

*ii) Abstenha-se de repassar recursos federais para a obra de Implantação do Sistema Produtor Pirapama, quer seja através do Convênio n.º 077/2007 (SIAFI N.º 599480) ou de qualquer outra avença, até pronunciamento definitivo do Tribunal de Contas da União sobre a matéria. PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *********

Determinação a Órgão/Entidade: ENTIDADES/ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa:

i) Abstenha-se de efetuar pagamentos com a utilização de recursos federais de quaisquer itens da planilha de preços do contrato CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama), nos quais foram identificados sobrepreços com relação ao SINAPI, bem como de quaisquer itens relativos ao fornecimento de tubos, até pronunciamento definitivo do Tribunal de Contas da União sobre a matéria;

ii) Promova a formalização de termo aditivo ao Contrato n.º CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama), retificando o valor do item da planilha de preços relativo ao Cálculo Estrutural e fazendo constar, para o referido item, o valor correto de R$ 359.366,25, conforme proposta apresentada pelo consórcio vencedor da Concorrência n.º 001/2007-DEM/CEL-Compesa;

iii) Promova a formalização de termo aditivo aos Contratos CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama) e CT.OS.06.0.0549 (Integração Pirapama-Gurjaú), reduzindo os percentuais de BDI aplicáveis sobre os pagamentos efetuados após 31/12/2007, em decorrência da extinção da CPMF e adote medidas para compensar os valores indevidamente pagos no exercício de 2008, quando da liquidação de faturas a pagar;

*iv) Na execução de futuros empreendimentos financiados total ou parcialmente com recursos federais, nos quais a aquisição de equipamentos ou materiais representem uma parcela expressiva das obras, promova estudos técnicos detalhados para subsidiar o processo decisório acerca da viabilidade técnica e econômica de se parcelar o objeto, realizando licitações distintas, conforme disposto no art. 23, §1º da Lei n.º 8.666/93. PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *********

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Controle Externo - PE: Promova a oitiva do consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A e Construtora OAS Ltda., para que se pronunciem acerca da existência de sobrepreço em vários itens contratados com relação ao SINAPI, bem como, acerca da existência de sobrepreço nos itens relativos ao fornecimento de tubos para as obras de que trata o contrato CT.OS.07.0.0467, firmado com a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa."

5. As propostas de encaminhamento foram corroboradas pela instância dirigente da unidade técnica, conforme despachos de fls. 114 e 115.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-PE, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água Pirapama, no Estado de Pernambuco, PTs 18.544.0515.10DA.0026 e 18.544.0515.10DA.0101.

2. Conforme visto no relatório precedente, dos sete indícios de irregularidades levantados inicialmente pela equipe de auditoria, três foram desde logo acatados pela entidade estadual responsável pela execução da obra, a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa, a saber: pagamento antecipado de serviços (item 3.4 do relatório técnico); divergência de valores entre o item de orçamento "cálculo estrutural" e a respectiva planilha de medição, referente ao Contrato 07.0.0467 (item 3.5 do relatório técnico); e pagamento de serviços às contratadas sem considerar a extinção da CPMF, computada no BDI (item 3.6). Para os dois últimos desses itens, embora a Compesa afirme que já está adotando as devidas providências corretivas, mostra-se prudente, conforme sugere a Secex-PE e com o que coloco-me de acordo, a expedição de determinações por parte deste Tribunal, no sentido de que sejam formalizados os aditivos contratuais pertinentes.

3. Outro ponto considerado irregular e também acolhido pela entidade estadual – pagamento antecipado de serviços (item 3.4 do relatório técnico) – não mereceu proposta de encaminhamento pela Secex-PE tendo em conta que a Compesa afirmou já ter regularizado a situação e considerando, ainda, a parca materialidade do item (15,4 mil reais).

4. Além das três impropriedades assimiladas pelo gestor estadual, conforme comentado acima, as justificativas preliminares da Compesa com relação a dois indícios de irregularidades concernentes a possível restrição ao caráter competitivo da licitação foram acolhidas pela unidade técnica (itens 3.2 e 3.3), tendo em vista as particularidades do caso concreto sob exame, sendo que para uma situação foi formulada proposta de cunho pedagógico a ser observada em futuros certames, no sentido de se efetuar estudos prévios que auxiliem a decisão quanto a possível parcelamento do objeto licitado. Expresso minha concordância com a expedição da determinação cogitada, nos termos da minuta de acórdão que submeterei na seqüência ao Plenário.

5. Resta a apreciação acerca de dois indícios de irregularidades graves, um deles classificado como IGP, cuja descrição e análise empreendidas pela Secex-PE constaram do relatório que precede este voto.

6. O primeiro deles (item 3.1 do relatório técnico) cuida de homologação do resultado da Concorrência n.º 001/2007 - DEM/CEL - Compesa, em cujo edital foi apontado o descumprimento do art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 e do art. 115 das Leis n.º 11.439/2006 e n.º 11.514/2007, quanto à obrigatoriedade de fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários. Pretende a Secex-PE seja ouvido em audiência o Presidente da Compesa sobre a questão. A princípio, alinho-me a sugestão de que seja realizada a audiência. Todavia, também devem ser ouvidos os integrantes da comissão de licitação, posto tratar-se de possível irregularidade oriunda da fase licitatória. Não obstante, tendo em vista o encaminhamento preliminar que entendo seja necessário imprimir aos autos nesta fase, penso que a realização da audiência dos responsáveis possa ocorrer em momento posterior, incluindo, oportunamente, os membros da comissão licitatória, a serem ainda identificados pela Secex-PE.

7. Passo a apreciar o tema do sobrepreço e do superfaturamento (item 3.6 do relatório técnico).

8. Importa esclarecer que dois foram os contratos investigados pela Secex-PE. O de nº 06.0.0549, celebrado entre a Compesa e o Consórcio Galvão/Queiroz Galvão, formado pelas empresas Galvão Engenharia S.A e Construtora Queiroz Galvão S.A, tem por objeto a execução das obras e serviços relativos ao projeto de integração da Adutora do Pirapama ao Sistema Gurjaú. O valor atualizado do contrato é de R$ 51.491.008,88 e tem o aporte de recursos federais oriundos dos Convênios nºs 050/2005 e 095/2007, firmados com o Ministério da Integração Nacional. Este contrato encontra-se com seu objeto praticamente executado, conforme informação da equipe de auditoria.

9. O outro contrato, de nº 07.0.0467, ostenta como partes a Compesa e o Consórcio Queiroz Galvão/Odebrecht/OAS, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A, Construtora Norberto Odebrecht S.A e Construtora OAS Ltda. Tem por objeto a implantação do Sistema Produtor Pirapama, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos. O valor contratado monta em R$ 430.092.831,23 e tem o aporte de recursos federais sustentado pelo Convênio nº 077/2007, no valor de R$ 148.314.834,44, sendo que R$ 133.483.351,00 a conta do concedente – Ministério da Integração Nacional, e R$ 14.831.483,44, a título de contrapartida do convenente, o Governo do Estado de Pernambuco.

10. Nos dois contratos, a Secex-PE, em seu levantamento de auditoria, aponta vários itens de serviços com preços acima do SINAPI, além de considerar excessivo o preço praticado pelo fornecimento dos tubos, valendo-se, para a questão dos tubos, das notas fiscais de compras realizadas pelas empresas construtoras.

11. Quanto ao Contrato nº 06.0.0549 – praticamente concluído – é indicado um superfaturamento aproximado de 10 milhões de reais, sendo R$ 4,9 milhões em diversos itens de serviços e pouco mais de 5 milhões de reais decorrente dos preços pagos pelo fornecimento da tubulação, simplesmente intermediado pelo consórcio executor. Considerando o valor total do contrato, na casa dos R$ 50 milhões, tem-se que os indícios de superfaturamento correspondem a cerca de 20% desse valor.

12. Embora ainda esteja em fase preliminar de apuração dos possíveis valores em débito, entendo que a proporção dos recursos aplicados sobre os quais recai a suspeita de superfaturamento, na ordem de 20% (correspondendo a aproximadamente R$ 10 milhões), recomenda que seja dada continuidade aos trabalhos iniciados neste feito, a fim de apurar a ocorrência de possível prejuízo aos cofres públicos. Anoto que reforça o indício de ocorrência de superfaturamento nos serviços do Contrato nº 06.0.0549 o fato de que todos os itens nos quais foram apontados este tipo de ocorrência foram comparados com os preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, paradigma utilizado, inclusive por força das sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, para obras civis, como é a natureza do empreendimento sob exame (veja-se, por exemplo, o art. 115 da LDO para 2008). A comparação detalhada entre os preços cobrados no contrato e os preços referenciais do SINAPI é realizado por meio das planilhas de fls. 1532 a 1569 (Anexo 1, Volume 8).

13. Menos tranqüila é a identificação de superfaturamento no preço das tubulações adquiridas pelo consórcio construtor, pois entendo que a metodologia utilizada pela Secex-PE ainda merece maiores reflexões, conforme exporei mais detalhadamente quando estiver apreciando a questão da suspeita de sobrepreço no Contrato nº 07.0.0467.

14. Todavia, entendo que os indícios de superfaturamento relacionados aos serviços comparados com o SINAPI já são suficientes para que a apuração de possível dano ao erário tenha prosseguimento em processo próprio, no caso, mediante a instauração de processo apartado e sua conversão em tomada de contas especial, de acordo com os procedimentos estabelecidos no art. 43 e seu § 1º, da Resolução-TCU nº 191/2006. Ou seja, deverá ser autuado processo específico com cópia do relatório, voto e acórdão que vier a ser adotado neste processo, bem como de cópia dos demais documentos pertinentes ao assunto que motiva a conversão, para fins de quantificação do dano e identificação dos responsáveis por possível ocorrência de superfaturamento na cobrança dos serviços vinculados ao Contrato nº 06.0.0549.

15. Além do mais, do ponto de vista processual, esta é a solução mais adequada, a meu ver, à continuidade dos trabalhos, tendo em conta as situações distintas em que se encontram os dois contratos, ou seja, um já praticamente encerrado, e o outro (Contrato nº 07.0.0467), ainda no início. Então, no processo apartado a ser convertido em tomada de contas especial, terão seguimento as etapas processuais visando a reparação de eventual prejuízo que venha a ser confirmado, após o exercício da ampla defesa e do contraditório, ainda a ser instaurado. E, neste feito, o Tribunal prosseguirá examinando o contrato que está no seu início, adotando as medidas cautelares ou saneadoras que se façam necessárias, caso se confirmem os indícios apontados pela Secex-PE.

16. Entendo, contudo, que é prematura a realização da citação na forma preconizada pela Secex-PE, no apartado de TCE que vier a ser constituído. Isso porque pretende a unidade regional que venha ser chamado a apresentar alegações de defesa o Estado de Pernambuco, o Consórcio Galvão/Queiroz Galvão, o Secretário de Infra-Estrutura que homologou o certame licitatório e os presidentes da Compesa que assinaram o contrato e efetuaram os pagamentos.

17. Por hora, considero que, no campo da responsabilização, a identificação das possíveis pessoas a serem citadas ainda merece aprimoramento.

18. No meu entender, não caberia a citação do Estado de Pernambuco, conforme preconiza a Secex-PE, eis que as hipóteses em que os entes da federação são responsabilizados diretamente por dano ao erário são as estabelecidas pela Instrução Normativa nº 57/2004, que trata de aplicação irregular de recursos repassados, normalmente afeta à desvio de objeto, e não acerca de prática isolada de superfaturamento, situação na qual a imputação recai sobre os agentes que lhe deram causa.

19. Ademais, na cadeia do nexo causal que culminou no possível débito a ser apurado, outros agentes da Compesa devem ser chamados a responder solidariamente, e não apenas o Presidente da companhia. De fato, sendo a Compesa uma sociedade anônima, os atos que eventualmente redundaram na ocorrência do débito sob investigação, tais como assinaturas de contratos, realização de pagamentos, fiscalização da obra, entre outros, foram adotados (ou deveriam ter sido) por deliberação de colegiados, no âmbito dos órgãos da administração superior da empresa, cabendo ainda, na cadeia hierárquica, a

participação de diretores diretamente responsáveis pela área que executa as obras e que libera os pagamentos. Ou seja, a imputação de responsabilidade exclusiva do Presidente, é, a princípio, deveras limitada. Veja-se, por exemplo, as disposições aplicáveis à entidades da espécie, segundo a legislação de regência (Lei nº 6.404/1976, arts. 138, 142 - VI e 158). Também deverão ser chamadas as pessoas (físicas ou jurídicas) responsáveis pela supervisão e fiscalização da obra.

20. Há que se ter em conta, ainda, que o débito se materializa quando do efetivo pagamento, ao consórcio, dos serviços superfaturados, razão pela qual há que se apurar as respectivas datas, a partir das quais incidirão os cálculos dos acréscimos legais.

21. Dessa forma, as providências acima aludidas ainda devem ser tomadas pela Secex-PE, após a autuação de apartado e sua conversão dos autos em tomada de contas especial **e antes de se proceder às citações**, cujas propostas deverão ser submetidas previamente à ponderação do relator.

22. Com relação à proposta da unidade técnica de se determinar ao Ministério da Integração Nacional que se abstenha de repassar recursos por conta do Convênio nº 95/2007, eis que se mostra inócua, porquanto consulta ao SIAFI (fl. 118) revela que todos os recursos do aludido convênio já foram transferidos ao Estado de Pernambuco.

23. Até aqui estive tratando das ocorrências atinentes ao Contrato nº 06.0.0549, já praticamente encerrado, repita-se, o que conduz às providências tendentes à continuidade das apurações em sede de tomada de contas especial, como expus exaustivamente acima.

24. Passo agora a me deter nos indícios de irregularidades graves que pairam sobre o Contrato nº 07.0.0467, um dos quais mereceu a classificação de IGP pela Secex-PE, por conta de possível sobrepreço em itens dos serviços contratados, especialmente no que tange ao fornecimento de tubulação.

25. Relembro que este contrato alberga a implantação, em si, do Sistema Produtor Pirapama, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos. O valor contratado monta em R$ 430.092.831,23 e tem o aporte de recursos federais sustentado pelo Convênio nº 077/2007, no valor de R$ 148.314.834,44, sendo que R$ 133.483.351,00 a conta do concedente – Ministério da Integração Nacional, e R$ 14.831.483,44, a título de contrapartida do convenente, o Governo do Estado de Pernambuco.

26. As obras decorrentes do referido contrato estão no início, e a execução física foi estimada pela equipe de auditoria em 11% do total do empreendimento, que tem data prevista para conclusão em novembro de 2010.

27. O achado de auditoria classificado como IGP refere-se a possível sobrepreço no contrato, na ordem de R$ 2.135.875,08 para vários itens de serviços, e de R$ 76.687.452,11 para o fornecimento de tubos de aço e ferro. Por conta desses indícios de sobrepreço, é formulada proposta tendente à paralisação total do repasse de recursos federais para o empreendimento e o bloqueio de pagamento ao consórcio, com recursos federais, dos itens com suspeita de sobrepreço, até que o Tribunal se pronuncie em definitivo sobre a matéria.

28. Sopesando todas as circunstâncias que envolvem a situação em concreto, considero que a interrupção do fluxo financeiro da União para a obra em apreço não é a solução mais razoável neste momento. Isso por várias razões que passo a comentar.

29. De plano, registro, por relevante, que a implantação do Sistema Produtor Pirapama é um projeto incluído no Plano de Aceleração do Crescimento, um indicador que, embora não tenha o condão, por si só, de receber uma espécie de "salvo-conduto" em face de possíveis irregularidades que venham a ser detectadas por este Tribunal, é um elemento a mais a ser considerado na balança que afere as ações de interesse estratégico do País e o risco de dano ao erário.

30. Em segundo lugar, destaco a importância socioeconômica da obra, socorrendo-me do próprio texto lançado no relatório de levantamento de auditoria (fl. 40):

"O Sistema Produtor Pirapama é uma obra estratégica para a Região Metropolitana do Recife, uma vez que irá ampliar a oferta de água em 5,13 m3/s, a fim de eliminar o racionamento que perdura desde 1988. As obras vão permitir a utilização plena da barragem do Pirapama, que já está sendo integrada ao sistema metropolitano através da sua interligação com o Sistema Gurjaú."

31. É notória a escassez de água na capital pernambucana, o que causa transtornos diários a milhões de pessoas. O empreendimento para o qual se pretende interromper o fluxo financeiro é uma solução em construção para eliminar este problema.

32. Do outro lado da balança – o do risco aos cofres federais – anoto que a obra se encontra no início e tem previsão de continuidade pelos próximos dois anos, o que ainda remete a determinado tempo para que se possam adotar as medidas saneadoras que vierem a se confirmar como necessárias.

33. De se notar, ainda, que do valor total contratado, de R$ 430 milhões, os recursos federais até agora compromissados por meio de convênio representam R$ 133,4 milhões. O restante é verba estadual, seja oriunda dos cofres locais, seja por meio de financiamento obtido junto ao BNDES, conforme informação que colho à fl. 91 do relatório de fiscalização. Há, ainda segundo consta do relatório técnico, previsão de celebração de novo convênio com o Ministério da Integração, no valor de R$ 104 milhões, ainda em negociação. Para essa parte, caso restem frustradas as negociações com a órbita federal, o Estado de Pernambuco firmou compromisso com o BNDES no sentido de aportar diretamente os recursos.

34. Diante dos fatores até aqui elencados, entendo que a paralisação total do aporte de recursos federais comprometeria o normal fluxo da construção. Seria o caso, portanto, de se adotar medida alternativa, como várias vezes acontece em situações semelhantes, nas hipóteses em que, diante de indícios da prática de sobrepreço, o Tribunal determina a retenção de determinado percentual, até que se conclua o exame da matéria.

35. Todavia, a Secex-PE não cogitou dessa opção, sendo que a estimativa de possível sobrepreço, a meu ver, ainda carece de melhor exame da metodologia utilizada, no tocante ao fornecimento de tubos. Essas circunstâncias impossibilitam, no meu entendimento, a fixação segura, ainda que em caráter preliminar e em sede de cognição sumária, de qualquer percentual de retenção de valores a serem pagos ao consórcio construtor, na fase atual do processo.

36. Entendo, portanto, que a matéria deva ser objeto de parecer da unidade especializada na fiscalização de obras – Secob, antes da adoção de qualquer medida de caráter cautelar, de modo a precisar com maior segurança os indícios de sobrepreço apontados pela Secex-PE no âmbito do Contrato nº 07.0.0467 e de modo a se contar com cálculos que permitam a formulação de juízo quanto a retenções parciais em caráter cautelar que se revelem necessários de modo a resguardar o erário.

37. Digo isso porque a parte mais expressiva do possível sobrepreço levantado pela equipe de auditoria da Secex-PE refere-se ao fornecimento de tubos para a obra: R$ 76.687.452,11. Para se chegar nesse montante, comparou-se o valor das notas fiscais de aquisição dos produtos, calculando-se o custo direto dos tubos, por meio da soma do custo de compra aos valores de transporte e dos impostos incidentes sobre o valor da nota fiscal. Adicionou-se a isso o BDI contratual para esse tipo de fornecimento de material (13,50%) e o excedente em relação aos preços estipulados no contrato foi considerado sobrepreço. Não foi informada nessa análise se os preços estariam superiores aos de mercado, segundo padrões usualmente utilizados, tais como o SINAPI ou as revistas especializadas.

38. Por outro lado, verifico existir jurisprudência desta Casa que preconiza como aceitável a cobrança de percentual de BDI de 10% para a intermediação no fornecimento de tubulações e acessórios, como por exemplo o Acórdão nº 1.600/2003-TCU-Plenário. Como no contrato em análise a taxa de BDI praticada para tal finalidade está em 13,50%, pode ocorrer até que o possível sobrepreço seja maior do que até aqui apontado pela Secex-PE.

39. Dessa forma, entendo imprescindível o pronunciamento prévio da Secob, na forma da minuta de acórdão que ora submeto aos meus pares, antes de se adotar eventual medida de caráter cautelar tendente à determinação de se reter algum percentual dos pagamentos a serem feitos ao consórcio construtor, visto que a hipótese de retenção total do fluxo financeiro não me parece razoável e nem necessária, até o momento, conforme já expus.

40. O parecer a ser emitido pela Secob deverá, portanto, abordar a conformidade dos critérios e parâmetros adotados pela equipe de auditoria àqueles usualmente empregados pela unidade especializada e aceitos pela jurisprudência da Casa na caracterização e quantificação de sobrepreços relacionados a obras da espécie, especialmente no tocante ao fornecimento da tubulação, no modo como vem ocorrendo no contrato em exame.

41. Até que venha aos autos o parecer da Secob, entendo que deva ser alterada a classificação do indício de irregularidade apontado no item 3.6 do relatório técnico, de IGP para IGC (com continuidade), dando-se ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1599/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n: TC-007.657/2008-3 (com 2 anexos; Anexo 1 com 12 volumes e Anexo 2 com 2 volumes)
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-PE
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-PE, no âmbito do Fiscobras 2008, nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água Pirapama, no Estado de Pernambuco, PTs 18.544.0515.10DA.0026 e 18.544.0515.10DA.0101.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. constituir apartado seguido de sua imediata conversão em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, para apurar as responsabilidades dos danos ao erário decorrentes da possível existência de superfaturamento da ordem de 20% na execução das obras objeto do Contrato nº 06.0.0549, celebrado entre a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e o Consórcio Galvão/Queiroz Galvão, formado pelas empresas Galvão Engenharia S.A. e Construtora Queiroz Galvão S.A., tendo por objeto a execução das obras e serviços relativos ao projeto de integração da Adutora do Pirapama ao Sistema Gurjaú, com o aporte de recursos federais oriundos dos Convênios nºs 050/2005 e 095/2007, firmados com o Ministério da Integração Nacional;
9.2. determinar à Secex-PE que, no âmbito do processo de tomada de contas especial acima referido:
9.2.1. identifique os outros agentes da Compesa que devam ser chamados a responder solidariamente, juntamente com o consórcio construtor, pelo eventual débito, bem como as pessoas (físicas e/ou jurídicas) responsáveis pela fiscalização da obra, descrevendo fundamentadamente o nexo causal e a origem da responsabilidades;
9.2.2. apure as datas em que se consumou o débito, com o efetivo pagamento das medições da obra, identificando a respectiva proporção dos recursos federais utilizados nos pagamentos à maior;
9.2.3. adotadas as providências dos subitens acima, formule proposta de citação a ser submetida previamente ao relator;
9.3. determinar à Compesa, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:
9.3.1. promova a formalização de termo aditivo ao Contrato n.º CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama), retificando o valor do item da planilha de preços relativo ao cálculo estrutural e fazendo constar, para o referido item, o valor correto de R$ 359.366,25, conforme proposta apresentada pelo consórcio vencedor da Concorrência n.º 001/2007-DEM/CEL-Compesa;
9.3.2. promova a formalização de termo aditivo aos Contratos CT.OS.07.0.0467 (Implantação do Sistema Produtor Pirapama) e CT.OS.06.0.0549 (Integração Pirapama-Gurjaú), reduzindo os percentuais de BDI aplicáveis sobre os pagamentos efetuados após 31/12/2007 em decorrência da extinção da CPMF e adote medidas para compensar os valores indevidamente pagos no exercício de 2008, quando da liquidação de faturas a pagar, ou solicitando o devido ressarcimento, na hipótese de não existir mais saldo a quitar;
9.3.3. na execução de futuros empreendimentos financiados total ou parcialmente com recursos federais, nos quais a aquisição de equipamentos ou materiais representem uma parcela expressiva das obras, promova estudos técnicos detalhados para subsidiar o processo decisório acerca da viabilidade técnica e econômica de se parcelar o objeto, realizando licitações distintas, conforme disposto no art. 23,

§ 1º, da Lei n.º 8.666/93;

9.3.4. demonstre a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, o cumprimento das determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2, acima;

9.4. determinar à Secob que:

9.4.1. emita parecer circunstanciado acerca dos indícios de sobrepreço apontados pela Secex-PE no Contrato nº 07.0.0467, celebrado entre a Compesa e o Consórcio Queiroz Galvão/Odebrecht/OAS, tendo por objeto a implantação do Sistema Produtor Pirapama, incluindo fornecimento de materiais e equipamentos, sem prejuízo de realizar outras análises que entender pertinentes acerca da compatibilidade, com os preços de mercado, de todos os preços dos serviços praticados no contrato que sejam custeados com recursos oriundos de convênios celebrados com a União;

9.4.2. no parecer a ser emitido, aborde a conformidade dos critérios e parâmetros adotados pela equipe de auditoria àqueles usualmente empregados pela unidade especializada e aceitos pela jurisprudência da Casa na caracterização e quantificação de sobrepreços relacionados a obras da espécie, especialmente no tocante ao fornecimento da tubulação, no modo como vem ocorrendo no contrato em exame;

9.4.3. caso conclua pela ocorrência de sobrepreço, formule as propostas que entender pertinentes, inclusive analisando a viabilidade de se adotar medida cautelar tendente à retenção parcial de pagamentos, até que o Tribunal instaure o contraditório e delibere em definitivo sobre a matéria;

9.4.4. até que seja emitido o parecer de que cuida os subitens anteriores, altere, no sistema pertinente, a classificação de IGP para IGC relativa ao achado de auditoria 3.6 do relatório de levantamento de auditoria que inaugura este processo;

9.5. determinar o retorno dos autos à Secex-PE para que, com a devida urgência, constitua o apartado de que cuida o item 9.1, com a extração das cópias necessárias deste processo, bem como providencie as comunicações processuais de sua alçada, encaminhando incontinênti o feito à Secob, para fins do disposto no item 9.4;

9.6. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1599-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	VALMIR CAMPELO Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-012.495/2007-6 (com 1 volume e 2 anexos; Anexo 1 com 1 volume)

Natureza: Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2007)

Entidades: Governo do Estado de Tocantins e 23ª UNIT/DNIT

Interessado: Congresso Nacional

Responsáveis: Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho (CPF 243.194.221-04), Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72), Romulo do Carmo Ferreira Neto (CPF 288.906.631-20), Egesa Engenharia S.A.

Advogado constituído nos autos: Mário Augusto Giannerini (OAB/MG 46.381)

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO TOCANTINS, BR-325. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Em apreciação, relatório de levantamento de auditoria nas obras de construção de uma ponte na BR-235, sobre o Rio Tocantins, PT 2678202375E160017, no âmbito do Fiscobras 2007.

2. As obras são custeadas com recursos federais repassados ao Estado de Tocantins mediante o Convênio TT 140/2003-00, celebrado entre aquele ente da Federação e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

3. Na presente fase processual apreciam-se as respostas às audiências determinadas por meio do despacho de fl. 194.

4. Os responsáveis foram chamados a apresentar defesa com relação aos seguintes indícios de irregularidades, em resumo:

4.1 Sr. Manoel José Pedreira – Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Tocantins – DERTINS; Sr. Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho, Eng. Fiscal de Obras da Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins:

a) ausência de controle acerca de possível inadequação entre o valor real pago pela construtora à título de ISS e o percentual incluído no BDI para esse item;

b) falta de acompanhamento efetivo da obra;

c) projeto básico deficiente.

4.2. Sr. Romulo do Carmo Ferreira Neto – Superintendente-Regional da 23ª Unit/DNIT:

- aprovação da obra mesmo com projeto básico deficiente.

5. Apresentadas as razões de justificativa, foram elas analisadas inicialmente quanto ao mérito em instrução de fls. 235/239, por meio da qual o analista-instrutor concluiu por ter sido elidida a suposta irregularidade relativa ao projeto básico deficiente, eis que os defendentes lograram demonstrar que o referido projeto já tinha sido readequado em 06/05/2005, restando então aprovado pela Portaria nº 467/2005, da Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento de Projetos do DNIT (fl. 148). Além do mais, assere o analista, a elaboração do projeto executivo, aprovado em 16/05/2006, supriu as deficiências identificadas no primeiro projeto básico a que a equipe de auditoria teve acesso, por ocasião do levantamento de auditoria.

6. Com relação ao indício de irregularidade concernente à falta de acompanhamento da obra, a Secex-TO considerou que as justificativas apresentadas não lograram elidir esse ponto, razão pela qual propôs a aplicação de multa aos responsáveis, o que contou com a concordância da instância superior da unidade técnica (fl. 240).

7. Quanto à questão da discrepância dos valores efetivamente pagos a título de ISS, em desconformidade com o previsto no BDI para esse componente, entendi necessária a realização de diligências complementares, para esclarecer os reais valores pagos, razão pela qual determinei à Secex-TO que aprofundasse o exame, nos termos do despacho de fls. 241/242. No mesmo despacho, também determinei a oitiva da empresa construtora, para que aduzisse o que entendesse de direito em relação aos seus interesses.

8. Adotadas as providências acima comentadas, a Secex-TO apresentou nova instrução às fls. 263/266, da qual passo a incorporar a este relatório os trechos que entendo pertinentes ao esclarecimento dos pontos que restaram pendentes quando da primeira instrução de mérito:

"4. O Ministro-Relator Valmir Campelo, em despacho de 11/10/2007, fls. 241/242 determinou à Secex-TO a adoção das medidas abaixo transcritas [...]:

a) realização das diligências necessária à apuração precisa e documental dos valores negociados entre a empresa EGESA e o Município de Tupirama-TO, para pagamento do imposto sobre serviços, relativos à execução da ponte sobre o Rio Tocantins;

b) confirmar se os valores já negociados se referem ao total do imposto devido em razão das obras da ponte, ou se ainda deverão ser efetuados outros pagamentos, até a conclusão do empreendimento e, em ocorrendo essa última hipótese, qual a estimativa para esses pagamentos;

c) promover a oitiva da referida empresa, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, aduza as justificativas que entender pertinentes ao indício de irregularidade concernente à discrepância entre

os valores efetivamente negociados com as prefeituras a título de ISS devido aos Municípios de Tupirama e Pedro Afonso e o percentual integrante do BDI para esse item [...];

d) ao efetuar a oitiva acima determinada, anexar cópia do relatório de levantamento de auditoria de fls. 172/188 e deste despacho.

5. Por meio dos ofícios nºs 1608, 1609 e 1610, datados de 30/10/2007, expedidos por esta Secretaria, foram promovidas as diligências, respectivamente, às Prefeituras de Pedro Afonso, Tupirama e a oitiva da empresa Egesa Engenharia S/A (fls. 243/246).

6. A prefeitura de Tupirama por meio do Ofício nº 412/2007 (fls. 02/03, anexo) esclarece que as negociações empreendidas com a empresa EGESA – Engenharia S/A, relativamente ao ISS incidente sobre os serviços de construção da ponte sobre o Rio Tocantins, processaram-se da seguinte forma, mediante TERMO DE ACORDO E PARCELAMENTO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, firmado entre a Prefeitura de Tupirama e a Egesa:

6.1 calculado o tributo referente ao ano de 2006 no valor total de R$ 699.235,59, tendo sido pago R$ 107.574,70 de sinal em 31/03/2007 e o restante dividido em 10 parcelas, com vencimentos no dia dez de cada mês subsequente;

6.2 no que diz respeito aos impostos relativos ao ano de 2007, a empresa vem pagando conforme as medições.

7. fez anexar, ainda, cópia dos termos do acordo, Lei Complementar nº 41/2007, do município, documentos de arrecadação e notas fiscais, constantes do anexo 1.

8. A documentação trazida aos autos vem esclarecer alguns pontos a saber:

8.1 a base de cálculo para aferição do ISSQN é de R$ 90.748.135,92 e não R$ 92.710.400,74 (valor inicial do contrato), sobre o qual a equipe fez incidir o percentual constante do BDI, 4,34%;

8.2 a alíquota do município é de 5% para o cálculo do referido imposto;

8.3 a negociação se deu somente no início de 2007, com a assinatura do Termo de Acordo e a edição da LC 41/2007, acima mencionada;

8.4 a alíquota de 5% incide sobre 50% da base de cálculo (R$ 90.748.135,92) para apuração do tributo, do qual metade se destina ao município de Pedro Afonso.

9. A par dessas informações, depreendemos que se consideram do total, cinqüenta por cento a título de materiais, conforme se verifica em planilha as fls. 15, do anexo 1. Portanto, assim convencionado e, a considerar o percentual de 4,34% expresso no BDI, incidente sobre 50% da base de cálculo, obtém-se o valor de R$ 1.969.234,42, que somados aos R$ 90.748.135,92 (base de cálculo), corresponde, praticamente ao valor do contrato, com uma diferença de apenas R$ 6.969,60 a maior.

10. Comparando o valor apurado acima (R$ 1.969.234,42), com os constantes da referida planilha, onde aparece o valor negociado para 2006, e o restante projetado e pago até agosto/2007, conforme Documento de Arrecadação Municipal e Nota Fiscal 4803 às fls. 27/28, anexo 1, relativa a 20ª medição, chega-se ao montante de R$ 1.134.351,70 para o município de Tupirama. De igual valor contempla-se o município de Pedro Afonso, perfazendo assim, um total arrecadado de R$ 2.268.703,40 aos dois municípios, portanto, superior ao estimado no BDI.

[...]

19. Isto posto, resta trazer à tona apenas o item "a" relativamente à análise da audiência do Sr. Manoel José Pedreira, Presidente do DERTINS, na instrução de fls 235/239, mormente no que se reexaminou, à luz de novos elementos, para ao final oferecer proposta de encaminhamento.

20. Questionou-se, naquela oportunidade, a ausência de controle e verificação da adequabilidade do percentual informado no BDI a título de ISSQN. Apesar das discrepâncias observadas entre os valores arrecadados e o encontrado aplicando-se o índice constante do BDI para o referido imposto, foram aceitas as razões de justificativa, em face da possibilidade de correção, considerando que a obra estava em execução, tendo-se proposto determinação ao Dertins. No entanto, diante da comprovação do efetivo recolhimento do imposto e da argumentação trazida aos autos, desnecessário é, a nosso ver, sugerir novamente determinação àquele órgão.

21. No que se refere aos demais itens, nossa proposta é de que se corrobore as mesmas sugestões constantes da instrução de fls. 235/239

Ante o exposto, somos pela subida dos presentes autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

a) acolher as razões de justificativa apresentada pelo Sr. Rômulo do Carmo Ferreira Neto, Superintendente Regional do DNIT/TO;

b) acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. Manoel José Pedreira, Presidente do DERTINS;

c) aplicar ao Sr. Manoel José Pedreira, Presidente do DERTINS a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, pela transgressão ao princípio da fidelidade contratual, em vista do não cumprimento das exigências previstas no Edital de Licitação (Concorrência nº 007/2005), de acordo com o art. 66 da Lei nº 8.666/93.

d) aplicar ao Sr. Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho, Engenheiro do DERTINS, fiscal da obra, a multa prevista no art. 58, inciso II e IV, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250 § 2º, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, por não exercer a necessária fiscalização das exigências previstas no Edital de Licitação (Concorrência nº 007/2005), concorrendo para o descumprimento do art. 66 da Lei nº 8.666/93.”

9. As propostas contaram com a anuência da Secretária substituta (fl. 267).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de construção de um ponte na BR-235, sobre o Rio Tocantins, PT 2678202375E160017, no âmbito do Fiscobras 2007, custeada com recursos federais repassados ao Estado de Tocantins mediante o Convênio TT 140/2003-00, celebrado entre aquele ente da federação e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

2. Para contextualizar o histórico dos trabalhos já realizados pelo Tribunal com relação à obra em referência, recupero a informação de que o empreendimento já havia sido objeto de auditoria no âmbito do Fiscobras 2006, oportunidade em foi exarado o Acórdão nº 1.261/2006-Plenário. Naquela fiscalização, o único indício de irregularidade referiu-se à falta de registro do contrato no Siasg, o que ensejou a devida determinação corretiva, nos termos dos seguinte trecho do voto condutor:

“3. De acordo com o relatório precedente, a única falha detectada no empreendimento diz respeito à ausência de registro no SIASG do contrato n. 137/2005.

4. As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos de 2004, 2005 e 2006, consignaram, de modo genérico que indícios de irregularidades graves eram aqueles que tornassem recomendável à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de que trata o art. 166 da Constituição Federal, a paralisação cautelar da obra ou serviço.

5. Tais normativos legais descreveram, de forma exemplificativa, algumas situações que seriam consideradas indícios de irregularidades graves.

6. Especificamente na LDO 2004 (Lei n. 10.707, de 30/7/2003), havia, dentre as situações enquadradas como indício de irregularidade grave a ausência de registro no SIASG (art. 18 c/c art. 93, § 2º, inciso III).

7. Nas Leis ns. 10.934/2004 e 11.178/2005, LDO de 2005 e 2006, respectivamente, tal previsão deixou de existir, limitando-se os normativos legais a exemplificarem, de forma genérica, que indícios de irregularidades graves são aqueles capazes de gerar dano ao erário ou paralisar a licitação ou o contrato ou, ainda, aqueles que configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública (art. 97 da LDO 2005 e art. 102, § 1º, inciso IV da LDO 2006).

8. Com efeito, é de se notar que, as situações descritas nas diversas LDO possuem, apenas, o condão de exemplificar situações que podem ser consideradas como indícios de irregularidades graves, não possuindo a lista o caráter numerus clausus.

9. Tal conclusão, permite inferir que a ausência de registro do contrato no SIASG não deixou, necessariamente, de ser considerada indício de irregularidade grave.

10. Entretanto, in casu, penso que não seria razoável propor a paralisação da obra, porquanto ter sido esta a única irregularidade detectada pela unidade técnica na obra.

11. Ademais, cabe ressaltar que, conforme documentos de fls. 107/108, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do DNIT, demonstrou que a impossibilidade de cadastramento dos contratos no SIASG decorria de problemas técnicos junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

12. Dessarte, considero adequada a proposta da Secex/TO no sentido de determinar ao DNIT que envide esforços no sentido de que proceda ao registro dos contratos no SIASG, de modo a dar cumprimento ao disposto no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.178/2005 (LDO 2006).

13. Entendo oportuno, ainda, informar ao Congresso Nacional que este Tribunal não detectou indícios de irregularidades graves que ensejem a paralisação nas obras de construção da ponte sobre o rio Tocantins, na BR-235, cidade de Pedro Afonso, no estado de Tocantins, cujo Plano de Trabalho, para efeito de dotação orçamentária no exercício de 2006, é o PT 26.782.0237.5E16.0017."

3. Por sua vez, no presente processo, foram levantadas três supostas irregularidades, em razão das quais foi promovida a audiência dos responsáveis e a oitiva da empreiteira:

a) ausência de controle acerca de possível inadequação entre o valor real pago pela construtora à título de ISS e o percentual incluído no BDI para esse item;

b) falta de acompanhamento efetivo da obra;

c) projeto básico deficiente.

4. Conforme visto no relatório precedente, duas delas restaram elididas (projeto básico e adequação do BDI com relação aos valores do ISS), consoante análise empreendida pela unidade técnica e com a qual me coloco de acordo.

5. Na ótica da Secex-TO, somente não restou justificada a pretensa falta de acompanhamento efetivo da obra, razão pela qual é proposta a aplicação de multa ao Sr. Manoel José Pedreira – Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Tocantins – DERTINS e ao Sr. Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho, Engenheiro Fiscal de Obras da Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins.

6. Com as devidas vênias, discordo da conclusão da Secex-TO, visto que há notícia nos autos, consignada pela própria equipe de auditoria (fl. 185), de que mesmo sem contar com a presença permanente, no local físico da obra, do profissional com a capacidade técnica exigida no edital, a ponte vinha sendo executada a contento.

7. Ademais, a responsabilidade exigida pelo profissional capacitado, nos termos editalícios, não significa que ele deva estar presente todo o tempo no canteiro de obras. Aliás, o item do edital que estaria sendo descumprido pela construtora e representaria o motivo para imputar a omissão na fiscalização do contrato, conforme apontado pela unidade técnica, não preconiza a presença diuturna do profissional em questão no canteiro de obra. Exige, sim, que a contratada mantenha em seus quadros responsável técnico detentor de atestado de responsabilidade por execução de serviços similares, conforme item 11.4.1, "d" (fls. 59/60), situação que não foi objeto de questionamento no feito.

8. Ora, mostra-se de excessivo rigor a proposta de multa pela pretensa ausência de fiscalização, mormente quando apoiada apenas em depoimentos colhidos pela equipe de auditoria no canteiro de obras, segundo os quais o responsável técnico não estaria exercendo suas atribuições **in loco**. Ademais, essa presença permanente não pode ser depreendida das normas editalícias nem do contrato firmado, como já comentado.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Plenário adote o acórdão que submeto à sua consideração.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1600/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº: TC-012.495/2007-6 (com 1 volume e 2 anexos; Anexo 1 com 1 volume)

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidades: Governo do Estado de Tocantins e 23ª UNIT/DNIT

4.1. Responsáveis: Luciano Nogueira Bertazzi Sobrinho (CPF 243.194.221-04), Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72), Romulo do Carmo Ferreira Neto (CPF 288.906.631-20) e Egesa Engenharia S.A.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-TO

8. Advogado constituído nos autos: Mário Augusto Giannerini (OAB/MG 46.381)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria nas obras de construção de ponte na BR-235, sobre o Rio Tocantins, PT 2678202375E160017, no âmbito do Fiscobras 2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com base no art. 250, §1º, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as justificativas apresentadas pelos responsáveis nominados no subitem 4.1 deste acórdão.

9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1600-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-013.145/2008-0

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)

Entidade: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-230, TRECHO DIVISA MA/TO – DIVISA TO/PA, NO ESTADO DE TOCANTINS. PERMANÊNCIA DOS ÓBICES À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO CONTRATO Nº 086/2000. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-TO nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-230, no Estado de Tocantins, trecho divisa MA/TO – divisa TO/PA.

2. Reproduzo a seguir, trechos do relatório de levantamento, lançado pela equipe de fiscalização às fls. 7 e 13 dos autos:

“1 - APRESENTAÇÃO

Em auditoria realizada em 2000 (TC-6.653/2000-4 e TC-5.171/2001-9) foram encontradas duas irregularidades graves com relação aos contratos nº 86/00 e 200/96, ambos da EGESA, que ensejaram a inclusão do empreendimento no Anexo VI da LOA/2006 (Convênio SIAFI nº 310353). Além dessas irregularidades, foram encontrados outros problemas no contrato 200/96, com inclusão de irregularidades classificada como OI. *[Outras Irregularidades].*

Nos anos de 2002 a 2007 as propostas de encaminhamento resultantes dos levantamentos de auditoria do Fiscobras foram o apensamento dos TC's - 8116/2002-9, 7178/2003-5, 4235/2004-8, 011.091/2006-2 ao TC - 5171/2001-9, considerando que a obra já havia sido concluída, mas pendente ainda a apuração das possíveis irregularidades relativas a sobrepreço, superfaturamento e falta de definição precisa das condições de reajuste.

[...]

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 461/2008 - Plenário, realizou-se auditoria nas Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Tocantins, no período compreendido entre 02/06/2008 e 10/06/2008.

As razões que motivaram esta auditoria foram a permanência da obra no Quadro de Bloqueio da LOA 2008, em virtude das irregularidades apuradas por esta Corte de Contas.

2.2 - Visão geral do objeto

O empreendimento foi licitado em 1985, gerando o contrato nº 200/96. Após várias paralisações e alterações no traçado, houve necessidade de complementação do mesmo, firmando-se o contrato nº 86/2000. A obra foi concluída, fisicamente, em 2002, estando em operação, desde então.

[...]

6 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator ***Valmir Campelo****, com a(s) seguinte(s) proposta(s):*

Proposta da equipe

Saneamento de Irregularidades Graves: NÃO FORAM SANEADOS OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES INICIALMENTE APONTADOS E QUE MOTIVARAM A PARALISAÇÃO DO FLUXO DE RECURSOS. Não foram saneadas as irregularidades graves inicialmente indicadas em ficalizações anteriores.

Prosseguimento da Execução da Obra: QUANTO AOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APURADOS NESTES AUTOS, A CONTINUIDADE DA OBRA IMPLICA RISCO DE DANO AO ERÁRIO.A continuidade da obra implica risco de dano ao erário tendo em vista as irregularidades apuradas.

Arquivamento de Processo: ENCERRAR PROCESSO: 13145/2008-0"

3. O Secretário apôs sua concordância com as manifestações exaradas pela equipe de fiscalização (fl. 23).

É o relatório.

VOTO

Conforme visto no relatório precedente, a obra fiscalizada no âmbito do presente processo encontra-se concluída e a razão que motivou o trabalho de auditoria foi o fato de constar do Anexo VI (quadro-bloqueio) da Lei nº 11.647/2008 – LOA 2008 a indicação de irregularidade grave que impede o fluxo financeiro relacionado ao Contrato nº 86/2000.

2. Verifico que em Sessão Plenária de 27/02/2008 foi prolatado o Acórdão nº 278/2008-P, relator o Exmo. Auditor Marcos Bemquerer, que julgou tomada de contas especial referente a débito apurado no âmbito do referido contrato, condenando os responsáveis a ressarcirem os valores apurados aos cofres do DNIT. Restou consignado nos itens 9.4 e 9.7 daquele julgado os seguintes comandos:

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - Dnit que se abstenha de repassar recursos ou efetuar pagamentos das medições restantes do Contrato Dertins n. 086/2000;

....

9.7. dar ciência da presente deliberação à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que persistem os óbices à execução orçamentário-financeira do Contrato nº 086/2000, firmado no âmbito do Programa de Trabalho para a execução das obras de construção da BR-230, trecho Aguiarnópolis-Luzinópolis/TO, subtrecho km 17,1 - Luzinópolis.

3. No mesmo acórdão constou, ainda, o registro (item 9.1) de que o valor do débito deveria ser abatido, quando da execução, dos valores definitivamente retidos.

4. Consulta ao sistema de acompanhamento processual do Tribunal revela que o processo em que foi proferido o acórdão condenatório encontra-se na situação "suspenso", além de haver registro acerca da impetração de recursos de reconsideração.

5. Dessa forma, considerando que ainda não foi realizado o recolhimento dos valores a que foram condenados os responsáveis, entendo que deva ser novamente informado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que persistem os óbices à execução orçamentário-financeira do Contrato nº 86/2000, a exemplo do deliberado no mencionado Acórdão nº 278/2008-P.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1601/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-013.145/2008-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-TO
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-TO nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-230, no Estado de Tocantins, trecho divisa MA/TO – divisa TO/PA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que persistem os óbices à execução orçamentário-financeira do Contrato nº 086/2000, firmado no âmbito do Programa de Trabalho para a execução das obras de construção da BR-230, trecho Aguiarnópolis-Luzinópolis/TO, subtrecho km 17,1 – Luzinópolis;

9.2. arquivar os autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1601-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-006.343/2008-7
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit/MT (Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. OBRAS RELACIONADAS À ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO – ENTRONCAMENTO MG-420 (P/ANGUERETA) – ENTRONCAMENTO MG 424 (P/SETE LAGOAS) – NA BR 040. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDES. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE E PROJETO EXECUTIVO SUB OU SUPERAVALIADO. OCORRÊNCIAS NÃO ENSEJAM A PARALISAÇÃO DAS OBRAS. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada na obra de duplicação da BR-040/MG, trecho Sete Lagoas – Trevo de Curvelo. O referido segmento encontra-se incluído no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal. Foram destinados recursos dos seguintes Programas de Trabalho – PTs: 26.782.1458.7E88.0031; 26.782.0220.2834.0031 – Restauração de Rodovias Federais no Estado de Minas Gerais; 26.782.6035.10DN.0002 – Construção e Pavimentação de Rodovias Federais no Estado de Minas Gerais e 26.782.0229.5E33.031 – Adequação de Trechos Rodoviários no Estado de Minas Gerais.

Os trabalhos foram realizados no período de 31/03/2008 a 14/05/2008, na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit no Estado de Minas Gerais, com vistas a prestar informações ao Congresso Nacional, de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em cumprimento ao Acórdão 461/2008 – Plenário.

O empreendimento tem por objetivo promover a adequação, duplicação, melhoramentos e restauração na BR – 040, no subtrecho Sete Lagoas – Trevão de Curvelo. Para tanto foram definidos dois lotes de obras: Lote 1 – do trevo de Curvelo até o acesso norte de Paraopeba – Km 423 ao Km 435,88, a cargo do Consórcio ARG-ECB e Lote 2 – do acesso norte de Paraopeba até o acesso norte de Sete Lagoas – Km 435,88 ao Km 471,02, a cargo do consórcio IVAÍ-COWAN-ATERPA.

A importância econômica da referida obra decorre do fato que o subtrecho em tela conecta cerca de 133 municípios mineiros (15,6% do total de municípios de Minas Gerais) à capital do Estado, englobando cidades do porte de Montes Claros, Pirapora, Paracatu, João Pinheiro, Curvelo e Diamantina. Além do mais, integra um dos mais importantes troncos rodoviários do país, pois permite a ligação da região centro-oeste e norte (pela BR 040) aos portos dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Na presente fiscalização, a equipe da Secex/MG formulou as seguintes questões de auditoria:

a) existe(m) projetos básico/executivo adequados para a licitação/execução da obra?

b) o tipo de empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

c) O procedimento licitatório foi regular?

d) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?

Ao longo dos trabalhos, foram identificadas as constatações que se seguem: Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente – os quantitativos da planilha do projeto executivo estão sub ou superavaliados, e existência de interferências que podem provocar atrasos na obra.

Ante as constatações acima, propõe a unidade técnica determinação à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Minas Gerais para que:

a) passe a exigir da empresa contratada para supervisão das obras de duplicação da BR-040/MG a comprovação da capacitação técnica em sondagens, bem como acompanhar vigilantemente a execução

desses serviços e de seus resultados, no intuito da obtenção das soluções técnicas para as obras que melhor atendam ao interesse público;

b) no âmbito do contrato TT 138/2007, providencie emissão de ordem de paralização do contrato, enquanto pendentes os impedimentos ao pleno ataque dos serviços, de forma a evitar o escoamento do prazo contratual.

É o Relatório.

VOTO

Sobreleva destacar que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 187.168.045,57, correspondendo ao somatório dos valores atuais dos dois contratos de obras.

Quanto aos achados de auditoria, entendo pertinente alguns comentários. Primeiro, quanto ao projeto básico/executivo deficiente ou inexistente, observa a equipe de auditoria que as discrepâncias apontadas em quantitativos de serviços previstos no Projeto Executivo, referentes ao volume de escavação, carga e transporte de material de 2ª categoria, são decorrentes de falhas na execução de sondagens, que não detectaram ou não classificaram corretamente o material encontrado.

Tais falhas, conforme apontado pela unidade técnica, são de pouca monta. Em que pese tal fato, demonstram que a empresa responsável pelo estudo de sondagem não realizou a contento o trabalho para o qual foi contratada. Aliás, a própria empresa, ao revisar seu projeto, confirmou a ocorrência e localização das jazidas de materiais.

Ressalto que esta empresa (CONSOL Engenheiros Consultores Ltda) ganhou concorrência para supervisão da obra, devendo ser responsável pelo seu acompanhamento e supervisão. Diante deste cenário, julgo pertinente a determinação proposta pela Secex/MG.

No que tange às citadas inteferências que provocariam atraso na obra, vejo, mais especificamente, que o lote 1 (contrato TT 138/2007) encontrava-se paralisado há três meses, a partir da data da fiscalização, em decorrência de dois impasses na execução das obras: a um, pelo atraso nos exames dos processos de desapropriação em razão da greve dos servidores da AGU, e, a dois, pela solicitação de Revisão de Projeto em Fase de Obras, já aprovada no âmbito da Superintendência Regional do Dnit, mas parada na Procuradoria-Geral do Estado.

Como conseqüência imediata do atraso no cronograma de obras, há, como efeito real, um aumento de custos e necessidade de aditivo de prorrogação de prazo. A Secex/MG, preocupada com tal possibilidade, propôs que o próprio Dnit emita uma ordem de paralisação do contrato TT 138/2007, enquanto pendentes tais impedimentos.

Julgo tal medida desnecessária no momento, tendo em vista que a AGU retornou às suas atividades normais em abril do corrente ano. Todavia, comungando da preocupação da unidade técnica, entendo pertinente determinação ao Dnit que acompanhe a retomada da obra, adotando as ações pertinentes para resguardar o Erário no caso da sua não ocorrência.

Outrossim, entendo oportuno comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca dessa situação, como subsídio à avaliação do processo de repasse/bloqueio de recursos federais para o Programa de Trabalho Programa de Trabalho 276.782.1458.7E88.0031.

Com essas considerações, acolho o parecer da unidade técnica e VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1602/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-006.343/2008-7
2. Grupo I; Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit/MT (Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais)

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/MG, no âmbito do Fiscobras 2008, junto ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit/MT (Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais), com vistas a fiscalizar a execução das obras e serviços integrantes do Programa de Trabalho 276.782.1458.7E88.0031- Adequação de Trecho Rodoviário – Entroncamento MG-420 (p/Anguereta) – Entroncamento MG-424 (p/Sete Lagoas) – na BR-040 – no Estado de Minas Gerais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Minas Gerais – Dnit/MT que:

9.1.1. passe a exigir da empresa contratada para supervisão das obras de duplicação da BR-040/MG a comprovação da capacitação técnica em sondagens, bem como acompanhar vigilantemente a execução desses serviços e de seus resultados, no intuito da obtenção das soluções técnicas para as obras que melhor atendam ao interesse público;

9.1.2. acompanhe a retomada da obra, informando, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas por ventura adotadas para resguardar o Erário no caso da sua não ocorrência;

9.2. dar ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do teor da presente deliberação, esclarecendo-lhe que, relativamente ao Programa de Trabalho 276.782.1458.7E88.0031- Adequação de Trecho Rodoviário – Entroncamento MG-420 (p/Anguereta) – Entroncamento MG-424 (p/Sete Lagoas) – na BR-040 – no Estado de Minas Gerais, que não foram encontradas irregularidades que recomendem a sua paralisação;

9.3. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1602-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	GUILHERME PALMEIRA
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-008.380/2007-1 (com 9 anexos)
Natureza: Levantamento de Auditoria
Órgão: Diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. SITUAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL. DEFICIÊNCIA NA ESTRUTURA DE PESSOAL. TRATAMENTO INADEQUADO À CONFIDENCIALIDADE, INTEGRIDADE E DISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

Reproduzo, no essencial, o Relatório da equipe da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti encarregada dos trabalhos, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo a Diretora e o Secretário:

*"**2. Introdução***

1. Este levantamento foi autorizado pelo Acórdão 435/2007 – Plenário com o objetivo de 'coletar informações acerca dos processos de aquisição de bens e serviços de TI, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos de TI, e das principais bases de dados e sistemas da Administração Pública Federal'.

Visão geral

2. O objetivo da governança de TI é assegurar que as ações de TI estejam alinhadas com o negócio da organização, agregando-lhe valor. O desempenho da área de TI deve ser medido, os recursos propriamente alocados e os riscos inerentes, mitigados. Assim, é possível gerenciar e controlar as iniciativas de TI nas organizações para garantir o retorno de investimentos e a adoção de melhorias nos processos organizacionais.

3. A governança adequada da área de tecnologia da informação na Administração Pública Federal promove a proteção a informações críticas e contribui para que essas organizações atinjam seus objetivos institucionais. Além disso, garantir a correta aplicação dos recursos empregados em tecnologia da informação se torna cada vez mais importante, tendo em vista que somente na Administração Federal o gasto em TI ultrapassa seis bilhões de reais por ano, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), obtidos pela Sefti em levantamento realizado em 2007 (TC-007.972/2007-8).

Objetivos e questões de auditoria

4. O objetivo principal deste levantamento foi obter informações para elaboração de mapa com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal. Em paralelo, foram identificados os principais sistemas e bases de dados da Administração Pública Federal. Com essa gama de informações será possível verificar onde a situação da governança de TI está mais crítica e identificar as áreas onde o TCU pode, e deve, atuar como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança de TI. Além disso, o planejamento das fiscalizações da Sefti contará com subsídios valiosos para seu aprimoramento.

5. Durante a fase de planejamento, a equipe do levantamento realizou diversas reuniões com a equipe de analistas da Sefti e formulou as seguintes questões de auditoria:

Q1. É feito planejamento estratégico institucional e de TI nos órgãos/entidades?

Q2. Qual o perfil dos recursos humanos da área de TI quanto à formação, vínculo com a organização e pré-requisitos para ocupação de funções comissionadas?

Q3. São efetuadas ações e procedimentos que contribuam para a minimização dos riscos e o aumento no nível de segurança das informações dos órgãos/entidades?

Q4. O desenvolvimento de sistemas segue alguma metodologia? Os órgãos/entidades mantêm inventário dos principais sistemas e bases de dados?

Q5. Os órgãos/entidades gerenciam os acordos de níveis de serviço tanto quando prestam internamente como quando contratam externamente serviços de TI?

Q6. O processo de contratação de bens e serviços de TI é formalizado, padronizado e judicioso quanto ao custo, à oportunidade e aos benefícios advindos das contratações de TI?

Q7. O processo de gestão dos contratos de TI é formalizado, padronizado e executado?

Q8. Os órgãos/entidades solicitam o orçamento de TI com base no planejamento da área e controlam os gastos com TI ao longo do exercício financeiro?

Q9. Os órgãos/entidades realizam auditorias de TI nas suas organizações?

Estratégia metodológica e limitações

6. Durante a fase de planejamento foi elaborada matriz de planejamento com intuito de definir as áreas da governança de TI a serem pesquisadas e organizar a execução do trabalho.

7. Foram selecionados, como amostra, 333 órgãos/entidades representativos da Administração Pública Federal. Desses órgãos/entidades, 29 responderam em conjunto com outros órgãos/entidades e 14 não se consideram integrantes da Administração Pública Federal, apesar de jurisdicionados ao Tribunal, em especial os que fazem parte do Sistema 'S' (Apêndice IV, fl. 42). Outros 25 órgãos/entidades não responderam à pesquisa e 10 não completaram a quantidade mínima estabelecida de respostas (Apêndice III, fl. 41-v). Assim, 255 órgãos/entidades participaram efetivamente do levantamento. Dessa relação constaram ministérios, universidades federais, tribunais federais, agências reguladoras, autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais. Ainda no planejamento, para ser submetido aos órgãos e às entidades da amostra, foi elaborado questionário composto de 39 perguntas baseadas nas normas técnicas brasileiras NBR ISO/IEC 17799:2005, NBR ISO/IEC 15999-1:2007 e no 'Control Objectives for Information and related Technology 4.1 (Cobit 4.1)'.

8. A norma NBR ISO/IEC 17799:2005 é o código de prática para a gestão da segurança da informação mais adotado em todo o mundo. Essa norma teve sua primeira versão internalizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em setembro de 2001, e conta com a segunda versão em vigor desde setembro de 2005. Essa norma fornece recomendações em gestão da segurança da informação para uso dos responsáveis pela implementação e manutenção da segurança em suas organizações. Tem como propósito prover uma base comum para o desenvolvimento de normas de segurança organizacional e das práticas efetivas de gestão da segurança, e prover confiança nos relacionamentos entre as organizações.

9. A norma NBR 15999-1:2007 é o código de prática para a gestão de continuidade de negócios, baseada na norma inglesa BSI 25999:2006 e internalizada no Brasil pela ABNT em outubro de 2007. Seu objetivo é fornecer um sistema baseado nas boas práticas de gestão de continuidade de negócios.

10. O Cobit, por sua vez, é um modelo de gestão orientado a processos e está dividido em quatro grandes grupos: Planejar e Organizar (Plan & Organise – PO), Adquirir e Implementar (Acquire & Implement – AI), Entregar e Assistir (Deliver & Support – DS) e Monitorar e Avaliar (Monitor & Evaluate – ME), cujas iniciais serão utilizadas no decorrer do relatório para fins de referência como critérios de auditoria. O Cobit se encontra disponível no site www.isaca.org. Vale salientar que se trata de modelo já amplamente reconhecido e utilizado, no Brasil e no mundo, no âmbito da tecnologia da informação, tanto por gerentes de informática quanto por auditores de TI.

11. Na fase de execução do levantamento, os órgãos e entidades selecionados receberam, por meio de correspondência oficial, a identificação e a senha individual para acesso ao questionário e, posteriormente, via mensagem eletrônica, o link para o questionário on-line. O software Risk Manager apoiou o envio, a coleta e a tabulação das informações do questionário.

12. Durante o preenchimento do questionário, foi solicitado aos gestores de TI dos órgãos e entidades que anexassem documentos eletrônicos para servirem de evidências às respostas apresentadas. Em geral, esses documentos solicitados são atos normativos formais da organização, mas poderiam ser também atas de reunião ou outras publicações internas aceitas e reconhecidas pelo órgão/entidade. Deve-se observar que as informações coletadas foram declaradas pelos gestores e não verificadas pela equipe junto aos órgãos/entidades. Além disso, nesse primeiro momento, não foi avaliada a pertinência e a qualidade dos documentos produzidos e anexados pelos órgãos/entidades.

13. Ao final da coleta de informações, as respostas apresentadas nos questionários foram tabuladas e as evidências organizadas em pastas eletrônicas para consulta e tratamento posterior.

14. Como limitação à execução dos trabalhos, deve-se destacar que alguns órgãos/entidades não dispunham de todas as informações solicitadas e fizeram muito esforço para obtê-las. Mesmo assim, alguns órgãos/entidades não conseguiram obter todas as informações e as questões relativas a elas ficaram sem resposta.

Volume de recursos fiscalizados

15. Conforme a Portaria n.º 222, de 10 de novembro de 2003, a mensuração do volume de recursos fiscalizados não se aplica a este instrumento de fiscalização.

Benefícios estimados

16. Os benefícios estimados do presente trabalho são a possibilidade da Sefti planejar ações a serem realizadas com intuito de aperfeiçoar a governança de TI nos principais órgãos/entidades da APF e a disponibilidade de informações importantes nessa área às equipes de futuras fiscalizações. Além disso, a Sefti contará com um repositório com os contatos dos gestores de TI dos órgãos/entidades participantes do levantamento.

3. Planejamento estratégico institucional e de TI

17. O contexto atual de intensas mudanças faz com que as organizações tenham que se adaptar rapidamente às alterações do ambiente em que atuam. No entanto, há organizações que ainda atuam de maneira reativa, apenas respondendo às demandas geradas por essas mudanças. Há gestores que ainda acreditam ser impossível definir estratégias de ação devido à rapidez e à constância dessas mudanças.

18. Dentro desse cenário de instabilidade, o planejamento tem se tornado cada vez mais importante e vital e deve ser construído de maneira flexível, com o engajamento e comprometimento de todos os colaboradores da organização. As organizações que não planejam correm riscos de não alcançarem os objetivos desejados. Com uma visão de futuro estabelecida, as organizações poderão se adaptar às constantes mudanças que ocorrem na sua área de atuação e agilizar seu processo de tomada de decisões.

19. O planejamento estratégico torna-se uma importante ferramenta para a tomada de decisão e faz com que os gestores estejam aptos a agir com iniciativa, de forma pró-ativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nas constantes mudanças que ocorrem.

20. O alinhamento de todos os planos, recursos e unidades organizacionais é um fator fundamental para que a estratégia delineada no planejamento possa ser implementada. Assim, o planejamento estratégico de TI tem que estar alinhado com os planos de negócio da organização para o estabelecimento das prioridades e das ações a serem realizadas na área de TI.

Achado I. Ausência de planejamento estratégico institucional em vigor

21. Um percentual expressivo dos 255 órgãos/entidades pesquisados (47%) não tem planejamento estratégico institucional em vigor. Esse fato demonstra que quase metade das organizações pesquisadas não possuem a cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação. Essa forma de atuação dificulta o planejamento das ações de TI.

22. O confronto desses dados com a informação de que 59% das organizações pesquisadas não fazem planejamento estratégico de TI (Achado II), permite algumas análises. Dos 47% dos órgãos/entidades que afirmaram não possuir planejamento estratégico institucional, 81%, isto é, 97 órgãos/entidades não possuem planejamento estratégico de TI (Gráfico 1).

23. Por outro lado, o fato de haver planejamento estratégico institucional, por si só, não garante que haverá planejamento estratégico de TI. Em 40% das organizações que dispunham do primeiro, não havia o segundo (Gráfico 1).

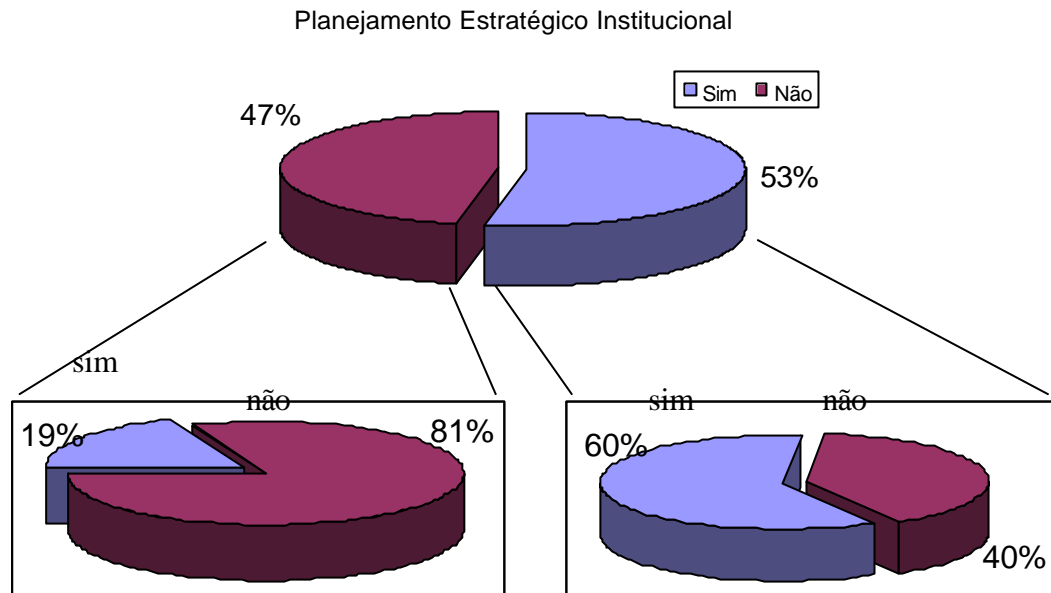
24. Deve-se destacar, mais uma vez, a importância do planejamento estratégico institucional para a governança de TI. Para que o planejamento estratégico de TI seja efetivo e proporcione os resultados esperados, ele deve estar alinhado ao planejamento estratégico institucional. A falta deste impede o alinhamento desejado e ainda dificulta o estabelecimento de diretrizes para a área de TI.

Planejamento Estratégico de TI

Gráfico 1 – Planejamento estratégico

Critérios

a) Cobit 4.1 PO1.2 Business-IT Alignment (Alinhamento de TI com negócio – Estabelecer processos de educação bidirecional e de envolvimento recíproco no planejamento estratégico para obtenção de alinhamento e integração entre o negócio e as ações de TI. As prioridades devem ser acordadas mutuamente a partir da negociação das necessidades do negócio e da área de TI);

b) Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.9.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 1. Há planejamento institucional em vigor? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Suporte ineficaz da área de TI na consecução da missão da organização;

b) Decisões dos gestores de TI incompatíveis com as necessidades da organização;

c) Alocação indevida de recursos de TI por falta de entendimento sobre as prioridades da organização;

d) Desperdício de recursos devido a decisões erradas acerca da alocação de recursos de TI.

Achado II. Ausência de planejamento estratégico de TI em vigor

25. Por sua magnitude, o percentual de órgãos/entidades que não dispõem de planejamento estratégico de TI em vigor, 59 %, chama a atenção. Evidentemente, não se deve confundir o fato de não possuir planejamento estratégico com o fato de não possuir planejamento algum. Os órgãos/entidades podem possuir algum tipo de planejamento, normalmente um plano de ação anual. Apesar de necessários, os planos de ação anuais são insuficientes porque não conseguem indicar caminhos e estratégias, apenas prevêem como serão alocados os recursos disponíveis naquele ano. Além disso, esses planos não são bons instrumentos para acompanhar e apoiar os projetos de média e longa durações, comuns na área de TI. Outro problema normalmente observado quando da ausência de planejamento estratégico é a descontinuidade desses projetos e o conseqüente desperdício de recursos.

26. O planejamento estratégico de TI deve indicar os projetos e serviços de TI que receberão recursos, os custos, as fontes de recursos e as metas a serem alcançadas. Deve ser uma atividade regular e os documentos resultantes devem ser aprovados pela alta administração.

27. Além disso, ao analisar superficialmente algumas das evidências apresentadas como planos estratégicos de TI por órgãos/entidades participantes do levantamento, a equipe observou que vários desses documentos eram cartas de intenção internas da área de TI e/ou projetos de planos, e não propriamente planos estratégicos de TI.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO1.4 IT Strategic Plan (Plano Estratégico de TI – Criar um plano estratégico que defina, em cooperação com os principais interessados, como as metas de TI contribuirão para os objetivos estratégicos da organização e quais os custos e riscos associados. O plano deve incluir os serviços de TI, os ativos de TI e como a área de TI dará suporte aos projetos dependentes de tecnologia da informação. A área de TI deve definir como os objetivos serão alcançados, as métricas a serem usadas e os procedimentos para obter a aprovação formal dos interessados. O plano estratégico de TI deve conter orçamento para investimentos e custeio de TI, fontes de recursos, estratégia de aquisições, e requisitos legais e regulatórios. O plano estratégico deve ser suficientemente detalhado para permitir a definição de planos táticos de TI);

b) Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.9.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 2. Há planejamento estratégico para a área de TI em vigor? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Suporte ineficaz da área de TI na consecução da missão da organização;

b) Planos de TI não alinhados às necessidades do negócio;

c) Inexistência de consultas regulares entre gerente de TI e demais gerentes acerca dos projetos e serviços de TI;

d) Enfraquecimento das ações de TI;

e) Descontinuidade dos projetos de TI;

f) Insatisfação dos usuários;

g) Visão negativa da área de TI;

h) Resultados da área de TI abaixo do esperado;

i) Dificuldade de obtenção de recursos para a área de TI;

j) Investimentos desnecessários em TI;

k) Desperdício de recursos.

Achado III. Ausência de comitê diretivo sobre ações e investimentos em TI

28. A existência de um comitê diretivo de TI (IT Steering Committee), que determine as prioridades de investimento e alocação de recursos nos diversos projetos e ações de TI, é de fundamental importância para o alinhamento entre as atividades de TI e o negócio da organização, bem como para a otimização dos recursos disponíveis e a redução do desperdício. O fato desse comitê ser composto por dirigentes de TI e de outras áreas da organização possibilita que as decisões de investimentos sejam obtidas a partir de uma visão mais abrangente, o que reduz os riscos de erro.

29. Menos de um terço (32 %) dos órgãos/entidades pesquisados declararam possuir um comitê diretivo de TI ou algo equivalente. Por não haver um fórum competente para discussão, as decisões sobre investimentos em TI correm maior risco de serem equivocadas e levarem ao desperdício de recursos, e ainda de não estarem alinhadas aos objetivos da organização.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO4.3 IT Steering Committee (Comitê Diretivo de TI – Criar um comitê diretivo de TI (ou equivalente) composto de gerentes executivos, de negócios e de TI, para: determinar as prioridades de investimento e alocação de recursos nas ações de TI, alinhadas às estratégias e prioridades da organização; acompanhar o estágio de desenvolvimento dos projetos e resolver conflitos relativos a recursos; e monitorar os níveis de serviço de TI e suas melhorias).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 3. Há comitê que decida sobre a priorização das ações e investimentos de TI? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Estratégia de TI não alinhada com a estratégia da organização;

b) Apoio inexistente ou insuficiente dos projetos baseados em TI aos objetivos institucionais;

c) Apoio e envolvimento insuficientes da administração nas decisões essenciais da área de TI.

Conclusão

30. Tendo em vista os dados apresentados, pode-se inferir que a falta de planejamento estratégico institucional inibe e/ou prejudica o planejamento das ações de TI. Desse fato podem decorrer ações de TI equivocadas que levam a desperdício de recursos. O estímulo à elaboração de planejamento estratégico institucional deve ser a primeira ação para a melhoria da governança de TI. O segundo passo deve ser o estímulo a que, em consonância com o planejamento estratégico institucional, seja elaborado o planejamento estratégico de TI.

31. O planejamento estratégico de TI é essencial para que as organizações possam identificar e alocar corretamente os recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados. O percentual de 59% de órgãos/entidades pesquisados sem planejamento estratégico de TI é preocupante porque a ausência de planejamento estratégico leva ao enfraquecimento das ações e da própria área de TI devido à descontinuidade dos projetos e conseqüente insatisfação dos usuários e resultados abaixo do esperado. Isso pode comprometer toda a área de TI e influenciar negativamente o desempenho do órgão/entidade na sua missão institucional já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento das ações previstas.

32. O fato de menos de um terço dos órgãos/entidades pesquisados terem um comitê diretivo de TI funcionando demonstra a pouca importância dada à participação de todos os setores da organização nas decisões estratégicas de TI. A existência do comitê diretivo de TI, aliada aos planejamentos estratégicos institucionais e de TI, constitui instrumento valioso no direcionamento dos investimentos de TI e no combate ao desperdício de recursos.

Proposta de encaminhamento

33. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI.

4. Estrutura de pessoal de TI

34. Em qualquer área de atuação técnica da organização é crítica a adequação da estrutura de pessoal – e não é diferente quando nos referimos à tecnologia da informação. O TCU tem observado esse requisito na administração pública brasileira a fim de fornecer orientações adequadas com base em observações feitas em auditorias relacionadas à TI (exemplos: Acórdão 667/2005-TCU-Plenário[1]; Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário[2]; e Acórdão 786/2006-TCU-Plenário[3]).

35. Um marco importante é o Acórdão 140/2005-TCU-Plenário, no qual o Relator expressa sua preocupação com os recursos humanos da área de TI de toda a administração pública:

‘Existe, pois, um núcleo de atividades de informática que são estratégicas: ou porque lidam com informações privilegiadas, ou porque tratam da fiscalização dos contratos, ou porque delas depende o funcionamento do próprio setor e das demais unidades que utilizam seus serviços, ou porque envolvem a tomada de decisão sobre a realização de despesas de vulto na aquisição de bens e contratação de serviços. Quando essas atividades não são regularmente executadas, as chances de serem causados prejuízos à Administração aumentam consideravelmente. Portanto, não é razoável que esses encargos sejam exercidos por servidores sem qualificação ou, dado o conflito de interesses, sejam ‘delegados’ a pessoal terceirizado em razão das deficiências no quadro do órgão público.

---

[1] *‘9.6.1. adote providências no sentido de dotar a Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI/MDIC dos meios necessários para realizar, de forma independente, o planejamento, a especificação, a supervisão e o controle da execução dos serviços de informática terceirizados, preferencialmente mediante o preenchimento de cargos ou, enquanto não for reestruturada a coordenadoria de informática do Ministério, mediante a contratação de empresa especializada especificamente para esse fim, distinta e independente das empresas prestadoras dos demais serviços;’*

[2] *‘9.6. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliem a situação de terceirização de pessoal na área de Tecnologia da Informação do MTE e envidem esforços no sentido de diminuir o nível de terceirização, principalmente para ocupar cargos estratégicos com pessoal de carreira dentro da Administração Pública;’*

[3] *‘9.8. alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a necessidade de prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com estrutura organizacional e quadro permanente suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores;’*

Não me parece que a situação constatada no Ministério da Agricultura seja um caso isolado, visto que a carência de recursos humanos na Administração Pública Federal é fato notório'.[4]

36. Uma das determinações desse Acórdão foi a realização de auditoria para avaliar a adequação da estrutura de pessoal de TI[5]*, que motivou a inclusão, no presente trabalho, de questões sobre aspectos de recursos humanos apontados no Acórdão.*

37. A necessidade de haver uma quantidade mínima de servidores da área de TI do órgão/entidade, em relação à quantidade daqueles que atuam na área mas não são servidores efetivos, foi uma das preocupações do Acórdão para evitar que ações críticas ou estratégicas de TI sejam delegadas a pessoal terceirizado em função da ausência de quadro mínimo. Para avaliar essa situação na Administração Pública Federal, os gestores participantes deste levantamento foram questionados quanto à composição do seu quadro de TI, no que diz respeito ao vínculo com a administração, considerando os profissionais que trabalham nas dependências do órgão (servidores, comissionados e terceirizados). É importante ressaltar que não foram computados aqui os profissionais que trabalham na execução de serviços para projetos específicos, executados primordialmente no ambiente da contratada.

38. Outro aspecto importante é a qualificação dos profissionais em relação às atividades que deve desempenhar a área de TI dos órgãos/entidades. Nesse caso, há duas preocupações: qualificação gerencial e qualificação técnica em TI. Quanto à qualidade dos gerentes, a estratégia utilizada foi levantar, no presente questionário, se há critérios para concessão das funções comissionadas de TI nos órgãos/entidades. Já a qualificação técnica foi examinada a partir do nível de formação dos profissionais em TI, desde a graduação – que não é obrigatória para a investidura em cargo de TI, por não haver regulamentação da profissão – até pós-graduações formais. Optou-se, nesse primeiro momento, por não levantar treinamentos técnicos específicos (certificações, cursos de atualização, congressos) que, apesar de extremamente necessários para a área, não permitiriam uma tabulação em função da diversidade. Finalmente, foi verificado também se os órgãos/entidades possuem carreira específica para a área de TI.

39. Vale ressaltar que as verificações realizadas quanto à quantidade dos profissionais e sua qualificação não são exaustivas para traçar o perfil do corpo técnico de TI dos órgãos/entidades, mas apenas um ponto de partida para fornecer subsídios ao direcionamento de ações de auditoria específicas. Além disso, outros indicadores de qualidade, como o nível de rotatividade do pessoal, porcentagem de certificações técnicas, existência de planos de treinamento regulares, aderência do corpo técnico a esses planos, nível de satisfação dos clientes com a qualidade do corpo técnico e outros, apontados pelo Cobit na gestão de pessoal, foram deixados para próximas edições deste levantamento.

Achado IV. Quantidade reduzida de servidores na área de TI

40. Uma quantidade expressiva de órgãos/entidades (95%) informou que possui algum servidor do seu quadro atuando na área de TI. Contudo, ao verificar-se a proporção entre servidores do quadro e colaboradores externos[6] *a ele, é possível observar ainda a ocorrência de muitos colaboradores externos em alguns órgãos/entidades. O Gráfico 2 mostra três grupos de órgãos/entidades: aqueles com mais de 2/3 do seu quadro composto por servidores, aqueles nos quais esse valor está entre 1/3 e 2/3, e aqueles onde os servidores constituem menos de 1/3 do quadro.*

---

[4] *Trecho do voto do Relator do Acórdão 140/2005 (parágrafos 92 e 93), relativo à representação sobre irregularidades na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de informática para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento.*

[5] *'9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para realizar, por intermédio das unidades técnicas competentes, auditoria nos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo com vistas a avaliar a estrutura de recursos humanos dos respectivos setores de informática, verificando se o quantitativo e a qualificação dos servidores são suficientes ao desempenho das atribuições da área e ao atendimento das necessidades das demais unidades integrantes do órgão, sobretudo se as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor são executadas com eficiência e eficácia e, ainda, se essas atividades estão acometidas a servidores do órgão, entre outros aspectos considerados relevantes na fase de planejamento dos trabalhos'.*

[6] *Conjunto de colaboradores externos: requisitados com vínculo com a Administração Pública Federal; requisitados sem vínculo com a Administração Pública Federal (com ou sem comissão); terceirizados que atuam nas instalações físicas do órgão/entidade.*

Gráfico 2 – Servidores/terceirizados na área de TI

41. É importante ressaltar que não há uma resposta definitiva, nem na literatura especializada, nem em estatísticas, para a questão: 'o quanto podemos terceirizar?'. Uma grande quantidade de terceirizados e de outros colaboradores externos representa um aumento do risco organizacional, especialmente se associado a controles fracos, terceirização da 'inteligência' da organização ou de atividades estratégicas. Sozinha, entretanto, é apenas um indício de que pode haver dificuldade na gestão desses colaboradores e um alerta para o auditor sobre a necessidade de considerar crítica a inexistência de controles sobre eles.

42. Seguindo esse raciocínio, verificou-se que dentre os 70 órgãos pesquisados (29%) com área de TI composta de menos de 1/3 de servidores do quadro, 63% também não têm planejamento estratégico de TI (Gráfico 2). Ao mesmo tempo em que aumenta o risco de ausência de controles, a ausência de planejamento aponta uma potencial dificuldade de alocação de recursos humanos necessários à realização das ações de TI.

43. Finalmente, a maior quantidade de colaboradores externos ao quadro dos órgãos/entidades pesquisados aumenta o risco de perda de conhecimento organizacional, na medida em que esse conhecimento esteja depositado em indivíduos sem vínculo e menos compromissados com a organização. Quanto menor o quadro de servidores, maior a probabilidade de que algum conhecimento fique somente entre os colaboradores externos e, portanto, maior o risco de que esse conhecimento se perca.

Critérios

a) Acórdão 140/2005–TCU–Plenário;

b) Cobit 4.1 PO7.5 Dependence Upon Individuals (Dependência em Indivíduos – Minimizar a ocorrência de dependência crítica em indivíduos chave por meio de aquisição de conhecimento (documentação), compartilhamento de conhecimento, planejamento de sucessão e equipe reserva).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 4. Há servidores/empregados do quadro que atuam na área de TI desse órgão/entidade? (fl. 37)

Efeitos potenciais

a) Dependência do órgão/entidade de servidores/empregados alheios ao quadro para execução de atividades críticas para o negócio;

b) Aumento de custo para a Administração em contratos onde o contratado não pode ser facilmente substituído sem perda de continuidade de serviços de TI;

c) Inobservância da política de segurança da informação da empresa em função da necessidade de manipulação de informações sigilosas por terceirizados;

d) Conflito de interesses na fiscalização de contratos, quando feita por outros terceirizados.

Achado V. Ausência de formação específica em TI

44. Segundo as informações levantadas no questionário, somente 37% dos servidores que atuam nas áreas de TI dos órgãos/entidades pesquisados possuem formação específica em TI (incluindo aqui doutorado, mestrado, pós-graduação ***lato sensu*** *e nível superior). A falta de especialização preocupa em função do aumento da importância estratégica da TI para as organizações, pois um quadro menos especializado tende a produzir resultados de mais baixa qualidade.*

45. Outra preocupação é que tal perfil leve a organização a buscar no mercado a competência pessoal que lhe falta em seu quadro, seja por meio de terceirizados, seja por meio de requisições/comissões. De acordo com as informações coletadas, entre os colaboradores requisitados[7] há um percentual maior (48%) com formação específica em TI. Não foram coletadas informações sobre a formação de terceirizados.

46. De todo modo, apenas buscar a formação na seleção de colaboradores externos não resolve o problema, pois a equipe interna continua com dificuldades na execução de ações estratégicas e tarefas de fiscalização de contratos terceirizados.

47. Finalmente, há que se considerar que a profissão de analista de sistemas não é regulamentada e, portanto, não há restrição legal para a atuação em TI. Além disso, pode haver dificuldade em especificar nos editais de concurso qual o universo de cursos superiores da área de TI que são aceitáveis para o perfil profissional desejado.

Critérios

a) Acórdão 140/2005–Plenário;

b) Cobit 4.1 PO7.2 Personnel Competencies (Competências Pessoais – Regularmente verificar que os profissionais de TI têm as competências necessárias para exercer sua função com base em sua formação, treinamento e/ou experiência. Definir as competências de TI básicas e verificar que são mantidas, por meio de programas de qualificação e certificação quando apropriados).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 6. Esse órgão/entidade conhece o grau de formação das pessoas que atuam na área de TI? (fl. 37)

Efeitos potenciais

a) Baixa qualidade dos serviços de TI em função da baixa qualificação da equipe de TI;

b) Órgão/entidade dependente de prestadora de serviços de TI.

Achado VI. Inobservância das competências necessárias para funções comissionadas

48. Um total de 60% dos pesquisados declarou que não considera as competências gerenciais, técnicas e resultados produzidos anteriormente na seleção de pessoas para funções comissionadas na área de TI. O risco nesse caso é uma baixa qualificação do corpo gerencial de TI e o comprometimento dos resultados da área, desde a falta de alinhamento com os negócios até a perda de produtividade da equipe por má gestão.

Critérios

a) Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, art. 3º, incisos VI e VII.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 8. São consideradas as competências gerenciais, técnicas e resultados produzidos anteriormente na seleção de pessoas para funções comissionadas na área de TI? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Baixa produtividade da equipe de TI em função da baixa qualidade do corpo gerencial;

b) Falta de alinhamento da TI com o negócio da organização.

Achado VII. Ausência de carreira específica para a área de TI

49. Um total de 57% dos pesquisados informou que não possui carreira específica para a área de TI. Segundo os dados do questionário, os 43% dos órgãos/entidades que têm carreira de TI possuem 2/3 do total de pessoal alocado para TI entre os pesquisados. Em valores absolutos, também há mais

---

[7] Conjunto de colaboradores requisitados/comissionados, com ou sem vínculo com a Administração.

*profissionais com formação em TI (incluindo doutorado, mestrado, pós-graduação **lato sensu** e nível superior) nas organizações com carreira específica: 58% dos profissionais com formação em TI estão nessas organizações. Contudo, há que se registrar que, em valores proporcionais, não há diferença significativa entre a formação em TI dos servidores em órgãos com e sem carreira específica (37% e 38% respectivamente – Gráfico 3). Ou seja, mesmo nos órgãos com carreira específica, ainda há muitos servidores sem formação superior em TI ou com formação em nível médio.*

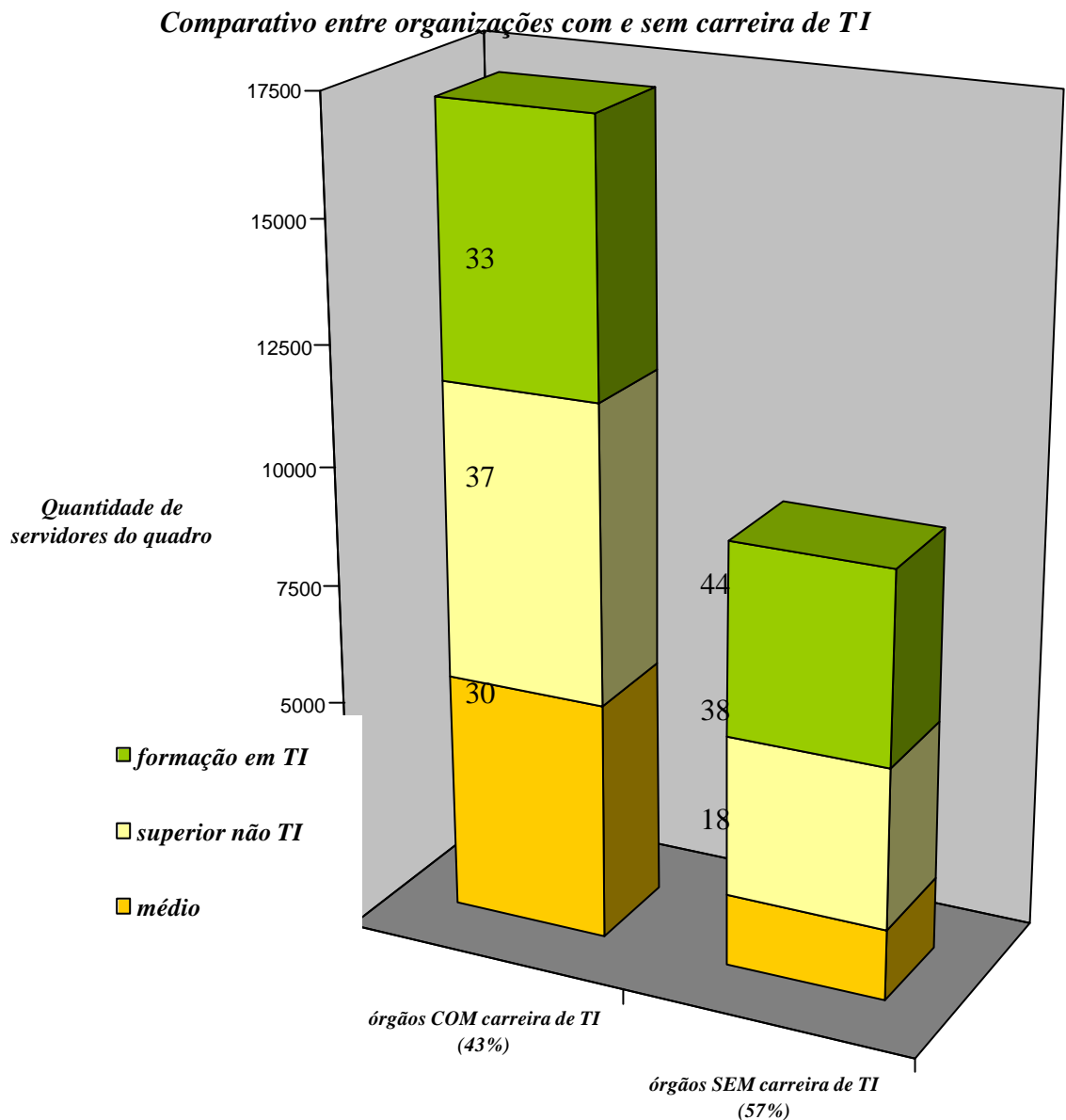



Gráfico 3 – Formação dos profissionais de TI

Critérios

a) Cobit 4.1 PO7.1 Personnel Recruitment and Retention (Recrutamento e Retenção de Pessoal – Manter processos de recrutamento de pessoal de TI em linha com as políticas e os procedimentos de pessoal gerais da organização, isto é, contratação, ambiente positivo para o trabalho, orientação. Implementar processos que garantam que a organização tenha força de trabalho de TI apropriadamente preparada com as habilidades necessárias para atingir os objetivos organizacionais).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 4. Há servidores/empregados do quadro que atuam na área de TI desse órgão/entidade? (fl. 37)

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 6. Esse órgão/entidade conhece o grau de formação das pessoas que atuam na área de TI? (fl. 37)

c) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 7. Há carreiras específicas para a área de TI no plano de cargos do órgão/entidade? (fl. 37)

Efeitos potenciais

a) Insuficiência de servidores para atuar na área de TI.

Conclusão

50. Conforme o Gráfico 2, um total de 29% dos pesquisados possui menos de 1/3 de sua área de TI composta por servidores, o que pode acarretar risco de dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão/entidade para a execução de atividades críticas ao negócio, além de perda do conhecimento organizacional.

51. Segundo as informações levantadas no questionário, somente 37% dos servidores que atuam na área de TI dos órgãos/entidades possuem formação específica em TI (incluindo aqui doutorado, mestrado, pós-graduação **lato sensu** *e nível superior). Além disso, 43% dos órgãos/entidades possuem carreira específica para a área. Esse resultado preocupa em função do aumento da importância estratégica da TI para as organizações, que correm o risco de não terem pessoal qualificado suficiente nem para executar as atividades básicas nem para fiscalizar eventuais contratados.*

52. De acordo com as respostas ao questionário, 60% dos pesquisados não consideram competências gerenciais, técnicas e resultados produzidos anteriormente na seleção de gerentes de TI. Com esse resultado, não se pôde verificar se a escolha de chefias nos órgãos/entidades participantes é objetiva e baseada no mérito.

Proposta de encaminhamento

53. Enviar as conclusões acerca de estrutura de pessoal de TI ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público para ciência e promoção das ações cabíveis.

5. Segurança da informação

54. Neste tópico, o objetivo é delinear a qualidade do tratamento dado pelos órgãos públicos à segurança das informações sob sua responsabilidade.

55. A importância do correto tratamento para a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade das informações de órgãos públicos é evidente, sem falar na autenticidade, na responsabilidade pelos dados e na garantia de não-repúdio[8]. A própria prestação do serviço de uma instituição pública aos cidadãos depende da confiabilidade das informações por ela tratadas e ofertadas.

56. Foram solicitados como evidências os documentos sobre a Política de Segurança da Informação (PSI), o Plano de Continuidade de Negócios (PCN), normas/procedimentos relacionados à classificação de informações e as normas/procedimentos de controle de acesso, que devem orientar o tratamento da segurança das informações.

57. A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. De acordo com as orientações da norma NBR ISO/IEC 17799:2005 da ABNT, a política deve declarar explicitamente o comprometimento da direção da instituição com a segurança da informação. Além disso, deve também conter definições dos termos relacionados dentro do escopo da instituição e apontar os objetivos de controle, os controles, as estruturas que implementam esses controles, as responsabilidades e também as políticas e normas que disciplinam e complementam esse documento de diretrizes, incluindo referências à legislação e aos requisitos regulamentares e contratuais[9]. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação em TI.

58. A gestão da continuidade do negócio, por sua vez, é o processo que objetiva minimizar um impacto sobre a organização e recuperar perdas de informações a um nível aceitável, por meio da

---

[8] Característica que impede a negação da autoria/execução de uma ação por parte de um agente. Por exemplo: um usuário pode alegar que, dadas as fragilidades à fraude do protocolo padrão de ***e-mail****, uma determinada correspondência eletrônica não foi de fato enviada por ele, apesar de aparecer seu nome como remetente, negando sua autoria. Nesse caso, um* ***e-mail*** *dotado de não-repúdio deveria possuir uma característica que garantisse que apenas o usuário listado no remetente poderia de fato ter escrito aquele texto e o enviado. Isso pode ser conseguido, por exemplo, por meio de assinatura digital.*

[9] O Decreto n.º 3.505, de 13 de junho de 2000, instituiu a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e tem alcance sobre muitas instituições pesquisadas neste levantamento. Esse documento, porém, é uma norma à qual a PSI específica deve aderir.

combinação de ações de prevenção e recuperação. O plano de continuidade de negócios é um documento ou conjunto de documentos que, tipicamente, contém as condições para sua ativação, as responsabilidades individuais, os procedimentos de emergência, os procedimentos operacionais temporários e os procedimentos de recuperação. O plano (ou planos) de continuidade deve(m) ser periodicamente testado(s) e avaliado(s), para garantir que funcione(m) quando necessário.

59. *A classificação de informações, por sua vez, é o processo que visa garantir que cada informação tenha o tratamento de segurança adequado ao seu valor, aos requisitos legais, à sensibilidade e ao risco de sua perda para a organização. Nesse processo devem existir, pelo menos, dois documentos de referência: o esquema de classificação, que contém as definições dos níveis de proteção considerados, e um conjunto apropriado de procedimentos para rotulação e tratamento da informação segundo esse esquema.*[10]

60. *A gestão do controle de acesso, por fim, é o processo que visa garantir que o acesso à informação seja controlado com base nos requisitos de negócio e na adequada segurança da informação. O principal documento relacionado a esse processo é a política de controle de acesso, que contém as regras de controle de acesso e direitos para cada usuário ou grupos de usuários, e relaciona claramente os requisitos de negócio e os controles associados.*

61. *Os órgãos foram também questionados sobre algumas estruturas organizacionais para assistir a execução das diretrizes de segurança: área específica para tratamento de segurança, área específica para tratamento de incidentes, evidências de gestão centralizada para mudanças, capacidade e compatibilidade de soluções de TI.*

62. *A infra-estrutura para a adequada gestão da segurança da informação na organização é tratada no item 6.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005. Cada órgão/entidade deve adotar a estrutura organizacional que mais se adeqüe à cultura e ao tamanho da instituição, assegurando, contudo, que a implementação dos controles de segurança da informação tenha uma coordenação que permeie toda a organização. Assim, as organizações podem até usar um fórum já existente (por exemplo, um conselho de diretores), desde que este assuma também, de forma explícita, as atividades de gestão da segurança da informação. O mais freqüente tem sido o uso de um fórum específico (por exemplo, um grupo específico para gerenciar a segurança da informação) ou mesmo um gestor individual (que é conhecido no mercado como CSO – Chief Security Officer).*

63. *O objetivo do processo de gestão de incidentes de segurança é assegurar que seja aplicado tratamento consistente e efetivo para os incidentes, que incluem desde falhas de sistemas até violações intencionais da política de segurança. Para isso, há que se designar claramente as responsabilidades no tratamento de incidentes, bem como os procedimentos a serem adotados, em sintonia com outras diretrizes, como o plano de continuidade de negócio e a classificação das informações. A existência de uma área específica é uma recomendação para a operacionalização desses controles, não só pela NBR ISO/IEC 17799:2005, como também por várias diretrizes para governança de TI.*

64. *Outros processos de infra-estrutura relacionados com a segurança são a gestão centralizada de mudanças e a gestão de capacidade e compatibilidade. Na gestão centralizada de mudanças, há controle rígido das mudanças no ambiente operacional para garantir a estabilidade do ambiente e a auditoria das alterações realizadas. O controle inadequado de modificações nos sistemas e nos recursos de processamento da informação é uma causa comum de falhas de segurança ou de sistema.*

65. *Já a gestão de capacidade e compatibilidade visa principalmente garantir a disponibilidade das informações, ao verificar continuamente se as soluções de TI suportam adequadamente a demanda por informações sem sobrecarregar os sistemas, gerar descontinuidade de operação e/ou falhas no nível de serviço acordado.*

66. *Finalmente, os órgãos/entidades foram instados a apresentar as evidências de que estariam preocupados em realizar o tratamento dos riscos relacionados ao processamento das informações sob sua responsabilidade por meio das soluções de TI. O tratamento dos riscos inclui a identificação, a quantificação e a classificação dos riscos quanto à sua prioridade, com base em critérios sintonizados com o negócio da organização. Os resultados dessa análise devem orientar as ações de gestão e as prioridades para o gerenciamento dos riscos de segurança da informação e para a implementação dos*

---

[10] *O Decreto nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002 estabelece um esquema de classificação da informação quanto ao sigilo e tem alcance sobre muitas instituições pesquisadas. Esse documento, porém, é uma norma à qual o esquema de classificação específico deve aderir.*

controles selecionados. Por isso, a análise de risco é estratégica na gestão da segurança e deve ser feita em bases periódicas para garantir a adequação entre gestão e negócio.

Achado VIII. Ausência de política de segurança da informação em vigor

67. A ausência de política de segurança da informação (PSI) formalmente definida na organização foi declarada por 64% dos órgãos/entidades pesquisados. Como esse documento de diretrizes é um dos primeiros passos na construção de uma gestão da segurança da informação, tal achado é um indício preocupante de que essa gestão é inexistente ou incipiente na maioria das organizações da Administração Pública Federal.

68. É possível que haja ações em segurança da informação nesses órgãos. Porém, a ausência da política central indica que tais ações não são motivadas por diretrizes institucionais e, portanto, podem ser conflitantes e/ou incompletas.

Critérios

a) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 5.1 – Política de segurança da informação: convém que a direção estabeleça uma política clara, alinhada com os objetivos do negócio e demonstre apoio e comprometimento com a segurança da informação por meio da publicação e manutenção de uma política de segurança da informação para toda a organização;

b) Cobit 4.1 DS5.2 IT Security Plan (Plano de Segurança de TI – Traduzir requisitos de negócio, risco e conformidade num plano geral de segurança de TI, levando em consideração a infra-estrutura de TI e a cultura de segurança. Garantir que o plano seja implementado dentro das políticas e dos procedimentos de segurança em conjunto com investimentos apropriados em serviços, pessoal, software e hardware. Comunicar as políticas e procedimentos de segurança aos interessados e usuários).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 11. Existe política de segurança da informação (PSI) em vigor? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Enfraquecimento das ações de segurança, por não serem respaldadas por uma política institucional;

b) Descompasso entre a gestão da segurança da informação e os objetivos de negócio;

c) Percepção pelos usuários e clientes de falta de comprometimento da alta administração da organização com a segurança da informação.

Achado IX. Ausência de plano de continuidade de negócios em vigor

69. A cultura de segurança da informação predominante nas organizações brasileiras, inclusive na área governamental, ainda não está madura o suficiente no que diz respeito à preocupação com desastres e interrupção nos serviços. É o que pode ser inferido da ausência de plano de continuidade de negócios (PCN) em cerca de 88% dos pesquisados. A situação se agrava quando, adicionalmente, observa-se que, dentre os que possuem PCN em vigor, apenas 30% declararam tê-lo revisado em período inferior a um ano.

70. A ausência de PCN na organização é um indício de falta de conscientização em nível estratégico com os riscos de interrupção dos serviços da organização. Sem planejamento dessa natureza, a organização fica vulnerável quando da ocorrência de desastres (naturais ou por sabotagem) e interrupções de serviços. Eventos que poderiam ser resolvidos sem grande perda, acabam por comprometer toda a base atual e histórica de informações da organização. Pode ser até que o PCN nunca precise ser acionado mas, se houver a necessidade e ele não existir, isso pode significar risco à continuidade da existência da organização.

71. Ao considerar os efeitos da perda de informações como as relacionadas à vida, à saúde, à segurança e à história dos cidadãos brasileiros, não é aceitável correr riscos elevados que possam comprometer a própria finalidade das instituições governamentais.

Critérios

a) NBR 15999-1:2007, item 8.6 – Planos de Continuidade de Negócios: o propósito de um plano de continuidade de negócios (PCN) é permitir que uma organização recupere ou mantenha suas atividades em caso de uma interrupção das operações normais de negócios.

b) Cobit 4.1 DS4 Ensure Continuous Service (Garantir a Continuidade do Serviço – A necessidade de prover serviços contínuos de TI requer desenvolvimento, manutenção e teste de planos de continuidade de TI, armazenamento de cópias de segurança em local alternativo e treinamento periódico de planejamento de continuidade).

c) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 14.1.3 – Desenvolvimento e implementação de planos de continuidade relativos à segurança da informação: convém que os planos sejam desenvolvidos e implementados para a manutenção ou recuperação das operações e para assegurar a disponibilidade da informação no nível requerido e na escala de tempo requerida, após a ocorrência de interrupções ou falhas dos processos críticos do negócio.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 10. Existe plano de continuidade de negócios em vigor? (fl. 37).

Efeitos reais e potenciais

a) Vulnerabilidade das organizações à ocorrência de desastres e interrupção de serviços;

b) Perda de dados, inclusive históricos, de difícil recuperação;

c) Dificuldade no restabelecimento das operações normais quando da ocorrência de interrupção de serviços;

d) Vulnerabilidade a fraudes e erros durante a interrupção de serviços;

e) Paralisação de funções essenciais de governo e/ou de Estado.

Achado X. Ausência de classificação das informações

72. Um total de 80% dos órgãos/entidades declararam não classificar as informações. Esse é um processo caro e trabalhoso, que envolve muitas áreas da organização, e essa é uma possível causa para um percentual tão expressivo.

73. A classificação das informações, porém, de forma semelhante à PSI, é um dos pilares da segurança da informação numa organização. A sua ausência indica que o tratamento da segurança sobre as informações não é feito de forma consistente, variando em função da maior ou menor maturidade das áreas que as armazenam, transportam ou alteram. Assim, pode ser, por exemplo, que uma informação em papel seja tratada com um nível maior de sigilo, mas ao ser passada para um sistema informatizado, receba o tratamento comum dado a outras informações não-sigilosas, inadequado para suas especificidades. Como não existe um rótulo de segurança único para aquela informação, o qual deveria apontar para procedimentos próprios em cada meio de armazenamento, o tratamento da segurança daquela informação torna-se ineficaz como um todo, já que é uma máxima da segurança da informação que a segurança de um conjunto é igual à segurança do elo mais fraco.

74. Além disso, é difícil responsabilizar alguém por um tratamento indevido sem uma classificação da informação. A declaração expressa de que um dado ativo de informação deve ser tratado com um determinado nível de proteção (e é nisso que consiste a atribuição dos rótulos de segurança às informações) é o subsídio de que dispõe o gestor para avaliar se uma dada ação foi ou não adequada ao nível de proteção da informação e, caso não tenha sido, propor a responsabilização, bem como a correção da situação.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO2.3 Data Classification Scheme (Esquema de Classificação da Informação – Estabelecer um esquema de classificação aplicável em toda organização baseado na criticidade e na sensibilidade – isto é, pública, reservada ou sigilosa – das informações institucionais. Esse esquema deve incluir detalhes sobre propriedade da informação; definição de níveis de segurança e controles de proteção adequados; e uma breve descrição dos requisitos de retenção e destruição de dados, criticidade e sensibilidade. Deve ser usado como a base para a aplicação de controles tais como controles de acesso, armazenamento ou encriptação);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 7.2 – Classificação da informação: convém que a informação seja classificada para indicar a necessidade, prioridades e o nível esperado de proteção quando do tratamento da informação.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta 12. É feita classificação de informações? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Informações tratadas com nível inadequado de proteção, suscetíveis à perda de integridade, confiabilidade e disponibilidade;

b) Tratamento da segurança das informações de maneira inconsistente e dependente do meio em que transitam ou são armazenadas;

c) Falta de amparo para responsabilização por acesso indevido a informações;

d) Falta de sintonia entre a proteção das informações e o negócio da organização.

Achado XI. Ausência de procedimentos de controle de acesso em vigor

75. De acordo com as respostas fornecidas, procedimentos para disciplinar o controle de acesso a recursos computacionais existem em 52% dos pesquisados. É provável que esse resultado seja uma conseqüência da necessidade de controle de acesso lógico em sistemas de informação e sistemas operacionais em geral, que induz a necessidade de definição de normativos de identificação e de senhas, bem como de direitos de acesso para cada usuário ou grupo de usuários. Isso faz com que a situação dos 48% restantes seja crítica.

76. A definição de normativos para controle de acesso é fundamental para sincronizar o controle de acesso às informações com as reais necessidades de acesso dos usuários, garantir o acesso mínimo e necessário a cada informação, isto é, que só tenha acesso a uma informação quem realmente precisa dela, e que toda informação realmente necessária esteja disponível para acesso. A ausência da formalização de normativos é um indício de que o acesso não está definido de forma criteriosa.

77. A ausência de procedimentos é também um indício de que o processo de concessão/manutenção/revogação do acesso conforme definido não é devidamente controlado. O risco dessa ausência de controle é a ocorrência de concessão/manutenção/revogação de acesso a recursos em desconformidade com as reais necessidades de acesso.

Critérios

a) Cobit 4.1 DS5.3 Identity Management (Gerência de Identidade – Garantir que todos usuários (internos, externos e temporários) e sua atividade em sistemas de TI (aplicações do negócio, sistema operacional, desenvolvimento e manutenção) devem ser unicamente identificáveis. Direitos de acesso do usuário a sistemas e dados devem estar alinhados com as necessidades do negócio e requisitos do cargo definidos e documentados. Direitos de acesso do usuário são requisitados pelo gerente do usuário, aprovados pelo proprietário do sistema e implementados pelo responsável pela segurança. Identidades e direitos de acesso do usuário são mantidos num repositório central. Medidas técnicas e procedimentais são alocadas e mantidas correntes para estabelecer identificação do usuário, implementar autenticação e conceder os direitos de acesso);

b) Cobit 4.1 DS5.4 User Account Management (Gerência de Contas de Usuários – Garantir que requisitar, estabelecer, entregar, suspender, modificar e fechar contas de usuários e respectivos privilégios de usuário é realizado pela gerência de contas de usuário. Deve ser incluído um procedimento de aprovação pelo proprietário do sistema ou dado delineando a concessão de privilégios de acesso. Esses procedimentos devem ser aplicados para todos usuários, incluindo administradores (usuários privilegiados), usuários internos e externos, em uso normal ou em casos de emergência. Direitos e obrigações relativos a acessos a sistemas e dados corporativos são contratualmente ajustados para todos os tipos de usuários. Executar revisão regular gerencial de todas as contas e respectivos privilégios.

c) Cobit 4.1 DS12.2 Physical Security Measures (Medidas de Segurança Física – Definir e implementar medidas de segurança física alinhadas com os requisitos do negócio para assegurar o local e os ativos físicos. Medidas de segurança física devem ser capazes de eficientemente prevenir, detectar e mitigar riscos relativos a roubos, temperatura, incêndio, fumaça, água, tremor de terra, terrorismo, vandalismo, interrupções de energia, produtos químicos ou explosivos);

d) Cobit 4.1 DS12.3 Physical Access (Acesso Físico – Definir e implementar procedimentos para permitir, limitar e revogar acesso aos terrenos, edifícios e áreas de acordo com as necessidades do negócio, inclusive emergências. Acesso aos terrenos, edifícios e áreas deve ser justificado, autorizado, registrado e monitorado. Isso deve ser aplicado a todas as pessoas que entrem na propriedade, incluindo funcionários, temporários, clientes, vendedores, visitantes ou qualquer outro terceiro);

e) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 11.1.1 – Política de controle de acesso: convém que a política de controle de acesso seja estabelecida, documentada e analisada criticamente, tomando-se como base os requisitos de acesso dos negócios e segurança da informação.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta 14. Existem procedimentos definidos que disciplinem o controle de acesso (lógico e físico) a recursos computacionais? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Perfil de acesso a informações excessivamente permissivo para determinados usuários ou grupos de usuários;

b) Concessão ou alteração do acesso a recurso para pessoas não autorizadas, visando fraudes;

c) Divulgação não autorizada de informação reservada ou sigilosa.

Achado XII. Ausência de área específica para lidar com segurança da informação

78. Um total de 64% dos órgãos/entidades informaram que não possuem área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação. Sem tal estrutura, há grande probabilidade de que as questões de segurança não sejam tratadas de maneira consistente. Além disso, torna-se difícil para a organização avaliar se estão sendo endereçados de modo adequado os recursos humanos e de logística para a implementação dos controles de segurança da informação, ou se tais controles estão sintonizados com o negócio da organização. A ausência de fórum adequado, de nível estratégico e com representantes de diversas áreas da organização, também é um indício de ausência de um fator considerado crítico no sucesso da gestão da segurança: a preocupação da direção da organização com a segurança da informação.

Critérios

a) Cobit 4.1 DS5.1 Management of IT Security (Gerência da Segurança de TI – Gerenciar a segurança de TI no nível organizacional apropriado mais alto de maneira que a gerência de ações de segurança esteja alinhada com os requisitos do negócio);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 6.1 – Infra-estrutura da segurança da informação: convém que uma estrutura de gerenciamento seja estabelecida para iniciar e controlar a implementação da segurança da informação dentro da organização.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 9. Existe uma área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Ausência ou atuação deficiente em segurança da informação na organização;

c) Ações de segurança da informação da organização incoerentes e ineficazes;

d) Desperdício de recursos em ações não-prioritárias.

Achado XIII. Ausência de área específica para gerência de incidentes

79. Apesar da gerência centralizada de incidentes ser um dos pontos-chave apontados pela norma NBR ISO/IEC 17799:2005 para resolução rápida de incidentes em TI, não existe área específica para gerência de incidentes em 76% dos órgãos/entidades pesquisados, segundo declarações dos gestores. Tal resultado representa um risco de que eventuais incidentes envolvendo a disponibilidade, a integridade ou o sigilo das informações não tenham tratamento adequado e consistente.

80. Adicionalmente, em outra questão verificou-se que, coincidentemente, apesar de não serem as mesmas instituições, também 76% das organizações pesquisadas oferecem serviços transacionais pela Internet, o que aumenta a sua exposição a tentativas de acesso indevido e à indisponibilidade da informação. Ao cruzar esses dados, verificou-se que 54% dos pesquisados possuem serviços transacionais pela Internet e não possuem área própria para gerência de incidentes. Nesses casos, o risco associado à ausência do controle aumenta.

81. Outro aspecto a considerar é a possibilidade de um incidente em serviços da Internet afetar mais de uma instituição. Nesse caso, a ausência dessa área tem efeito multiplicador e pode, inclusive, comprometer o trabalho dos órgãos que a possuem. Existem grupos articuladores de tratamento de incidentes na Internet, como o Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança para a Internet brasileira (CERT.br)[11] e outros grupos localizados, como o Grupo de Incidentes da Rede Nacional de Pesquisa (RNP) e de outros provedores de rede. Sem um contato nos órgãos da administração pública, fica comprometida a atuação de tais entidades na ocorrência de incidentes que afetam várias instituições, inclusive quanto à possibilidade de articulação específica para tratamento de incidentes de órgãos governamentais.

Critérios

a) Cobit 4.1 DS5.5 Security Testing, Surveillance and Monitoring (Teste, Vigilância e Monitoramento de Segurança – Testar e monitorar a implementação da segurança de TI de uma forma pró-ativa. A segurança de TI deve ser formalmente aprovada de uma maneira tempestiva para assegurar

---

[11] Grupo mantido pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil responsável por receber, analisar e responder a incidentes de segurança em computadores e redes conectadas à Internet brasileira. Além do processo de resposta a incidentes em si, o CERT.br também atua em trabalhos de conscientização sobre problemas de segurança, correlação entre eventos na Internet brasileira e auxílio ao estabelecimento de novos centros de resposta a incidentes no Brasil.

a manutenção do padrão estabelecido de segurança da informação da organização. A função de registro e monitoramento permitirá a prevenção e/ou rápida detecção e o subseqüente informe tempestivo de atividades não usuais e/ou anormais que necessitem de tratamento);

b) Cobit 4.1 DS5.6 Security Incident Definition (Definição de Incidente de Segurança – Definir e comunicar claramente as características de potenciais incidentes de segurança para que possam ser corretamente classificados e tratados pelo processo de gestão de problemas e incidentes);

c) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 13.2 – Gestão de incidentes de segurança da informação e melhorias: convém que responsabilidades e procedimentos estejam definidos para o manuseio efetivo de eventos de segurança da informação e fragilidades, uma vez que estes tenham sido notificados. Convém que um processo de melhoria contínua seja aplicado às respostas, monitoramento, avaliação e gestão total de incidentes de segurança da informação.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta 15. Existe uma área específica para gerência de incidentes de segurança? (fl. 37);

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 16. O Órgão/Entidade oferece serviços transacionais via Internet, ou seja, prestação de serviço que pode ser executado do início ao fim pela Internet com troca bidirecional de informações entre o Órgão/Entidade e o cliente? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Tratamento de incidentes inexistente, inadequado ou inconsistente;

b) Inexistência de registro histórico de incidentes, o que dificulta o aprendizado e o tratamento das causas;

c) Maior risco de que indisponibilidades, perdas de integridade ou acessos indevidos tenham maior impacto sobre as informações e, conseqüentemente, sobre o negócio da organização.

Achado XIV. Ausência de gestão de mudanças

82. No escopo da governança de TI, a gestão de mudanças costuma ser um processo de difícil implementação, pois requer a colaboração de quase todas as áreas de TI, desde o desenvolvimento de sistemas até o suporte e a produção. Não é surpresa, então, que 88% dos pesquisados tenham declarado não gerenciar mudanças.

83. A realização de mudanças no ambiente de TI sem o devido controle é causa comum de instabilidade e falhas de segurança. Isso porque há mudanças freqüentes e necessárias no ambiente de TI que oferecem risco à disponibilidade das informações: a atualização de versões de produtos de software, a oferta de novos sistemas ou módulos de sistemas, a atualização de sistemas operacionais e a atualização de aplicativos, dentre outros. Caso um novo produto não adequadamente testado seja disponibilizado no ambiente, há um risco de comprometer o funcionamento de outras soluções de TI. Além disso, as mudanças devem ser registradas tanto para possibilitar auditoria quanto para restaurar situações anteriores a uma mudança inadequada.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI6 Manage Changes (Gestão de Mudanças – Todas as mudanças, incluindo manutenção e correções de emergência, relativas a infra-estrutura e aplicativos do ambiente de produção, devem ser formalmente geridas de maneira controlada);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 10.1.2 – Gestão de mudanças: convém que modificações nos recursos de processamento da informação e sistemas sejam controladas;

c) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 12.5.1 – Procedimentos para controle de mudanças: convém que a implementação de mudanças seja controlada utilizando procedimentos formais de controle de mudanças.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta 17. É feita a gestão de mudanças? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Comprometimento da disponibilidade das informações nos sistemas e da estabilidade do ambiente de TI devido à realização de mudanças não-criteriosas;

b) Impossibilidade de restaurar uma situação anterior a uma mudança malsucedida, pela falta de cuidado com a preservação do estado anterior e de registro preciso dos passos executados;

c) Alteração do nível de proteção de uma ou várias informações de forma não avaliada, não prevista ou não aprovada pelo gestor da informação como efeito de mudança em um recurso de TI.

Achado XV. Ausência de gestão de capacidade e compatibilidade das soluções de TI

84. De acordo com as respostas recebidas, a gestão de capacidade e compatibilidade não é feita em 84% dos órgãos/entidades pesquisados. Tal processo está ligado ao monitoramento do ambiente de TI e sua ausência indica que esse monitoramento não é executado adequadamente. A principal conseqüência é o aumento do risco de descontinuidade na prestação dos serviços de TI, o que afeta diretamente a disponibilidade das informações.

85. Adicionalmente, a ausência desse processo priva os gerentes de uma importante ferramenta para direcionar os investimentos necessários na manutenção da qualidade da infra-estrutura de TI, de acordo com os requisitos do negócio.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO3.4 Technology Standards (Padrões Tecnológicos – Para prover soluções tecnológicas consistentes, efetivas e seguras para toda a organização, estabelecer um fórum de tecnologia para prover diretrizes tecnológicas, pareceres e indicação sobre produtos de infra-estrutura e seleção de tecnologias, e verificar a conformidade com esses padrões e diretrizes. Esse fórum deve direcionar as práticas e padrões tecnológicos com base na relevância para o negócio, riscos e conformidade com requisitos externos);

b) Cobit 4.1 DS3 Manage Performance and Capacity (Gestão de Capacidade e Desempenho – A necessidade de gerir a capacidade e o desempenho dos recursos de TI requer um processo de avaliação periódica do desempenho atual e da capacidade desses recursos. Esse processo inclui prever futuras necessidades com base na carga de trabalho e nos requisitos de armazenamento e de contingência. Esse processo garante que as fontes de informação que suportam os requisitos de negócio estejam continuamente disponíveis);

c) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 10.3.1 – Gestão de capacidade: convém que a utilização dos recursos seja monitorada e sincronizada e as projeções feitas para necessidades de capacidade futura, para garantir o desempenho requerido do sistema.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 18. É efetuada a gestão de capacidade e compatibilidade das soluções de TI do órgão/entidade? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Interrupções nos sistemas de informação por sobrecarga no processamento e indisponibilidade das informações;

b) Inadequação de investimentos em infra-estrutura de TI, por desconhecimento da real capacidade do ambiente e das necessidades de ampliação/atualização;

c) Desperdício provocado pela aquisição de produtos de TI incompatíveis com o ambiente existente.

Achado XVI. Ausência de análise de riscos na área de TI

86. A ausência da análise de riscos na área de TI, informada por 75% dos órgãos/entidades pesquisados, é um indício de que as ações de segurança não são executadas de maneira sintonizada com as necessidades do negócio dessas organizações. Isto porque, sem análise de riscos, não há como o gestor priorizar ações e investimentos com base em critérios claros e relacionados com o negócio da organização. O resultado pode ser desperdício, uso ineficaz de recursos, carência de ações prioritárias.

87. Além disso, o desconhecimento dos riscos na área de TI aumenta a exposição às ameaças de acesso indevido, indisponibilidade e perda de integridade (intencional, como no caso das fraudes, ou por falhas) das informações sob responsabilidade dessas organizações.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO9.4 Risk Assessment (Análise de Riscos – Avaliar periodicamente a probabilidade e o impacto de todos os riscos identificados, usando métodos qualitativos e quantitativos. A probabilidade e o impacto associados com o risco inerente e residual devem ser determinados individualmente por categoria);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 4.1 – Analisando/avaliando os riscos de segurança da informação: convém que as análises/avaliações de riscos identifiquem, quantifiquem e priorizem os riscos com base em critérios relevantes para a organização, e que os resultados orientem e determinem as ações de gestão apropriadas e as prioridades para o gerenciamento dos riscos de segurança da informação, e para a implementação dos controles selecionados, de maneira a proteger contra estes riscos.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta 13. É efetuada análise de riscos na área de TI? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Estabelecimento inadequado de prioridades para ações de segurança;

b) Desperdício de recursos em ações não-prioritárias, enquanto outras mais críticas deixam de ser realizadas.

Conclusão

87.1. As respostas fornecidas pelos órgãos/entidades pesquisados às questões sobre o tratamento dado à segurança das informações sob sua responsabilidade indicam que é preciso mais atenção ao tema. Dentre as nove questões sobre esse assunto, apenas uma obteve mais de 50% de resposta positiva. O Gráfico 4 resume as deficiências encontradas no tratamento de segurança da informação, indicando para cada questão qual o percentual de órgãos/entidades que informaram não executar o controle associado. O resultado preocupa, pois a própria prestação do serviço de uma instituição pública aos cidadãos depende da confiabilidade das informações por ela tratadas e ofertadas.

87.2. A ausência de plano de continuidade de negócios (PCN) em 88% dos órgãos/entidades pesquisados aponta para a falta de cultura acerca de continuidade de negócios. Isso constitui um alto risco para a segurança das informações tratadas por essas instituições governamentais, ao deixá-las vulneráveis à perda ou ao comprometimento de informações em caso de interrupção de serviços por causas naturais ou intencionais.

Gráfico 4 – Deficiências na segurança da informação

87.3. A seu turno, a ausência de uma gestão de mudanças em 88% dos pesquisados declarada pelos próprios pesquisados indica que a maior parte desses órgãos/entidades corre risco de instabilidade e falhas de segurança no tratamento das informações no seu ambiente de TI quando da ocorrência de mudanças. Além disso, há o risco de enfrentar dificuldades quando for realizar auditoria ou investigação por ocasião de problemas ocorridos em mudanças no ambiente de TI.

87.4. Sobre a gestão de capacidade e compatibilidade do ambiente de TI, vale ressaltar que sua ausência em 84% dos pesquisados expõe o risco de indisponibilidade em quantidade significativa dessas organizações da Administração Pública Federal. Além disso, é um indício de que os gerentes de TI dessas entidades não dispõem de instrumentos adequados para embasar as necessidades de investimento em infra-estrutura de TI.

87.5. A classificação das informações, por sua vez, é um dos pilares da gestão da segurança da informação numa organização. A declaração de sua ausência por um percentual tão expressivo de pesquisados (80%) é indício de que o tratamento da segurança sobre as informações não é feito de forma consistente e independente do meio que as armazenam nesses órgãos/entidades da Administração Pública Federal. Além disso, essa ausência aumenta o risco de que a proteção das informações não esteja adequada às necessidades do negócio.

87.6. A existência de área específica para gerência de incidentes não garante que um incidente não ocorra, mas promove o melhor tratamento possível aos incidentes. Assim, o fato de que 76% dos pesquisados declararam não possuir tal área acarreta risco para o negócio dessas organizações. Além disso, a ausência dessa área inviabiliza a articulação do governo para o tratamento de incidentes que envolvam vários órgãos e dificulta o trabalho de grupos de resposta a incidentes existentes. Dessa forma, essa falha pode prejudicar, inclusive, aqueles que possuem grupo constituído.

87.7. A análise de riscos de TI é outra importante ferramenta de gestão da segurança da informação. Sua ausência em 75% dos órgãos/entidades pesquisados indica falha significativa que pode resultar em desperdício, ações ineficazes e lacunas no tratamento da segurança.

87.8. Apenas 36% dos pesquisados declararam ter área específica para lidar estrategicamente com segurança da informação. A inexistência dessa área representa um risco de ausência de ações de segurança da informação ou ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com o negócio.

87.9. Já a política de segurança da informação (PSI) foi declarada inexistente nas organizações de 64% dos pesquisados. Como a definição dessa política é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação na organização e seu tratamento, isso é um indício de que a gestão de segurança da informação é inexistente ou incipiente na maior parte desses órgãos/entidades da administração pública.

87.10. Finalmente, dentre os itens relacionados diretamente com a segurança da informação, a existência de procedimentos de controle de acesso apresentou o resultado mais positivo, pois 52% dos órgãos/entidades pesquisados declararam possuir tais procedimentos. Entretanto, 48% ainda é um percentual preocupante de ausência, pois a falta desses procedimentos é um indício de que, nessas organizações, o controle de acesso implementado não está adequado ao nível de proteção necessário para a informação.

87.11. Esses resultados delineiam um cenário no qual o auditor de TI tem papel fundamental no incentivo à governança da segurança de informação por meio da indicação de controles para apoiar estruturas e processos organizacionais com vistas à proteção das informações, tendo como referência modelos apropriados. Para tanto, há necessidade do aperfeiçoamento constante das competências do auditor de TI nos principais modelos de gestão e controle na área de TI, tais como a Information Technology Infrastructure Library (ITIL) e modelos de análise de riscos.

Proposta de encaminhamento

88. Recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância do gerenciamento da segurança da informação e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento da gestão da continuidade do negócio, da gestão de mudanças, da gestão de capacidade, da classificação da informação, da gerência de incidentes, da análise de riscos de TI, da área específica para gerenciamento da segurança da informação, da política de segurança da informação e dos procedimentos de controle de acesso.

6. Desenvolvimento de sistemas de informação

89. Embora haja uma consciência relativamente generalizada de que as áreas de TI nas organizações não são simplesmente produtoras de software[12], o desenvolvimento de sistemas de informação é, sem dúvida, uma de suas principais atividades. A qualidade desse desenvolvimento interfere diretamente na qualidade do serviço prestado pela área de TI. A necessidade de conectividade com a Internet e com sistemas em outras organizações faz da segurança da informação um requisito de projeto. Os clientes, cada vez mais exigentes, esperam sistemas rápidos, fáceis de usar, robustos e que realmente atendam às suas necessidades. Além disso, a parceria com o cliente deve ocorrer já no próprio processo de desenvolvimento, que não pode ser mais lento do que a velocidade com que mudam as necessidades, e não pode ser obscuro quanto a prioridades, prazos, qualidade e segurança.

90. A aplicação de modelos de gestão para qualidade de software vem, exatamente, ao encontro desses requisitos, e o desenvolvimento de sistemas pautado em uma metodologia é um requisito básico de quaisquer desses modelos. A metodologia de desenvolvimento define 'como fazer do jeito certo', enquanto a gestão da qualidade se concentra em avaliar e aprimorar o processo de uso dessa metodologia de desenvolvimento na organização.

91. O uso de metodologia para desenvolvimento de sistemas não é um tema novo e vem, progressivamente, incorporando os conceitos de engenharia de software[13] para tornar o processo de desenvolvimento de sistemas mais controlável, mensurável e eficaz. Com a metodologia, busca-se não só garantir que as várias etapas típicas do desenvolvimento (levantamento, projeto, programação, testes e homologação) sejam executadas de forma sistemática e documentada, mas também permitir a avaliação e melhoria do processo, com vistas à produção de software de qualidade.

92. O governo brasileiro tem mostrado preocupação com a qualidade do software produzido no Brasil ao instituir programas e ações de incentivo à busca de melhorias. Como exemplo disso, há o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Software (PBQP-Sw)[14] e o Modelo de Melhoria de Processos de Software (MPS.BR)[15]. Nessas orientações, a existência de metodologia é requisito fundamental na construção de software de qualidade.

92.1. Além das informações sobre metodologia de desenvolvimento, outra informação solicitada aos órgãos/entidades sobre os seus sistemas foi a existência de serviços transacionais via Internet (pergunta 16 do questionário). Sobre esse assunto, 76% dos pesquisados informaram que prestam serviços pela Internet com troca bidirecional de informações entre o órgão/entidade e seus clientes. Esse percentual expressivo chama atenção para o uso, por órgãos/entidades da Administração Pública, de sistemas ***web*** *na execução da sua missão de prestação de serviços aos cidadãos.*

92.2. Finalmente, foi solicitado aos órgãos/entidades que participaram do levantamento o envio de dados acerca dos principais sistemas utilizados e suas bases de dados associadas (pergunta 20 do questionário). Ao final, 205 organizações enviaram informações sobre 9.494 sistemas. Essa base de dados ficará organizada e disponível na Sefti para utilização em futuras fiscalizações e levantamentos.

Achado XVII. Não-adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas

92.3. Segundo as declarações fornecidas, é adotada uma metodologia de desenvolvimento de sistemas em quase metade dos pesquisados (49%). É um resultado ainda modesto, se considerarmos a tendência de sistemas cada vez mais complexos e interligados, requerendo sempre mais qualidade dos sistemas aplicativos produzidos.

92.4. A ausência de metodologia em 51% dos pesquisados aumenta o risco de construir sistemas pouco robustos, suscetíveis a falhas, sem testes adequados e com documentação deficiente, ou seja, aumenta o risco de que etapas mal conduzidas do processo produzam resultados inadequados para a organização. Um levantamento malfeito, por exemplo, gera um produto que não é o esperado pelo cliente; um sistema mal documentado ou cuja documentação não segue um padrão ou, ainda, cuja

---

[12] Numa perspectiva mais atual, espera-se que a área de TI seja mais estratégica e não simplesmente 'entregue sistemas', mas forneça "soluções de TI" – um conceito mais amplo que engloba serviços, infra-estrutura e sistemas de informação, todos sintonizados com as prioridades da organização.

[13] Área do conhecimento da informática, voltada para a especificação, desenvolvimento e manutenção de sistemas, que aplica tecnologias e práticas de ciência da computação, gerência de projetos e outras disciplinas, objetivando organização, produtividade e qualidade.

[14] Programa que procura estimular a adoção de normas, métodos, técnicas e ferramentas da qualidade e da engenharia de software, bem como promover a melhoria da qualidade dos processos, produtos e serviços de software brasileiros, de modo a tornar as empresas mais capacitadas a competir em um mercado globalizado. Embora voltado para empresas em geral, uma de suas estratégias é fomentar a qualidade de software em empresas e organismos governamentais.

[15] Modelo de qualidade de processo voltado para a realidade do mercado de empresas de desenvolvimento de software no Brasil, compatível com outros padrões internacionais, como a Capability Maturity Model Integration (CMMI).

documentação não é atualizada corretamente, fica dependente da manutenção pelo(s) desenvolvedor(es); um teste mal realizado permite que programas não adequadamente homologados pelo cliente sejam dados como concluídos.

92.5. Além disso, o risco para a organização é ainda maior quando se verifica que, dentre os 130 pesquisados que declararam não ter metodologia, 68% informaram que oferecem serviço transacional pela Internet e, portanto, possuem sistemas expostos a ações indevidas, intencionais ou não. Tal exposição é significativa pois, na Internet brasileira, os ataques a servidores ***web*** *no primeiro trimestre de 2008 aumentaram 34% em relação ao trimestre anterior, e 519% em relação ao mesmo período de 2007*[16].

92.6. Outro aspecto importante a considerar é a terceirização do serviço de desenvolvimento: sem uma metodologia, não é possível terceirizar todo o processo ou mesmo parte dele sem que isso represente um risco para a organização. Como o processo em si não é bem definido, não há como medir o serviço prestado ou garantir que não haverá perda de conhecimento ou ainda que o resultado seja o adequado para a organização.

92.7. Finalmente, a falta de metodologia dificulta a auditoria do processo de desenvolvimento em si tanto quanto dos seus produtos, ou seja, aumenta o risco de auditoria. Em última instância, esse aumento do risco de auditoria representa aumento de risco para a proteção de informações e dificulta a melhoria do processo. Nesse contexto, o auditor de TI pode funcionar como indutor da adoção de metodologia por meio das recomendações de auditoria. Para isso, é necessária a capacitação constante desse auditor em metodologias de gestão e qualidade em desenvolvimento de sistemas, tais como CMMI, Rational Unified Process (RUP) e MPS.BR.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI2.7 Development of Application Software (Desenvolvimento de Software Aplicativo – Assegurar que os aplicativos sejam desenvolvidos de acordo com as especificações de projeto, padrões de desenvolvimento e documentação, requisitos de qualidade e padrões de aprovação. Assegurar que todos os aspectos legais e contratuais estejam identificados e tratados para software aplicativo desenvolvido por terceiros).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 16. O órgão/entidade oferece serviços transacionais via Internet, ou seja, prestação de serviço que pode ser executado do início ao fim pela Internet com troca bidirecional de informações entre o órgão/entidade e o cliente? (fl. 37-v);

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 19. O desenvolvimento de sistemas segue alguma metodologia? (fl. 37-v);

c) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 20. O órgão/entidade possui e mantém inventário dos principais sistemas informatizados e suas bases de dados? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Processo de desenvolvimento de sistemas lento e sistemas de informação ineficazes;

b) Perda de informações por causa de sistemas pouco robustos, sujeitos a falhas de segurança, seja por fraude, seja por uso incorreto;

c) Execução de contratos de prestação de serviços de desenvolvimento sem métricas adequadas nem etapas claras com produtos para cada etapa;

d) Sistemas de difícil manutenção, sem documentação, em que apenas quem desenvolveu detém o conhecimento. Esse caso pode ser ainda mais sério se o desenvolvedor for contratado externamente.

Conclusão

93. O uso de metodologia de desenvolvimento de sistemas é um requisito fundamental para a produção de software de qualidade. A sua ausência declarada por 51% dos pesquisados preocupa pelo risco que representam, para a segurança da informação, produtos de software de baixa qualidade. Além disso, outras conseqüências, como maior dificuldade no gerenciamento do processo de desenvolvimento, seja ele interno ou terceirizado, representa risco de má gestão dos recursos dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

93.1. Adicionalmente, há que se considerar o perfil delineado por 76% das organizações que declararam possuir sistemas transacionais via Internet. Tais sistemas apresentam um risco inerente relacionado à maior exposição a ações indevidas que podem afetar a integridade, a disponibilidade e a

---

[16] *Estatísticas do CERT.br para o primeiro trimestre de 2008, baseada nas notificações de incidentes recebidas (http://www.cert.br/stats/incidentes)*

confidencialidade das informações por eles tratadas. Esse risco é aumentado na presença de controles fracos que afetem diretamente esses sistemas, como é o caso da ausência de metodologia para desenvolvimento de sistemas ou deficiências nos controles de segurança da informação, ambos identificados no presente levantamento. Nesse cenário, a atuação da auditoria de TI pode colaborar diretamente por meio da recomendação de controles, inclusive aqueles específicos para sistemas transacionais via Internet. Para tanto, é imperativo que o auditor esteja familiarizado com tais tecnologias, seus riscos e as boas práticas e ferramentas que auxiliam a mitigação desses riscos.

Propostas de encaminhamento

94. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância da adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas e induzir os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento dessa metodologia.

7. Gestão de acordos de níveis de serviço

95. A prestação de um bom serviço para os cidadãos é, em última instância, o negócio de toda instituição pública. A definição do que é um 'bom serviço', sintonizando as expectativas dos clientes com a oferta, é exatamente o que constitui um acordo de nível de serviço (SLA, sigla do inglês Service Level Agreement).

96. No caso de um acordo de nível de serviço de TI, então, é definida a qualidade dos serviços de TI em função das necessidades da organização, quantificada e especificada para cada serviço. Assim, a disponibilidade da infra-estrutura de rede, o desempenho dos sistemas, o tempo de solução de problemas e outros dados semelhantes costumam constituir indicadores dos documentos de acordos de níveis de serviço, e devem ser adequadamente verificados e tratados quando detectadas falhas, de modo a atender às necessidades do negócio. Sem a definição de tais indicadores, fica difícil responder à questão: 'os serviços de TI da minha organização estão adequados às necessidades do negócio?'. Igualmente, fica difícil priorizar investimentos e ações na área de TI sem saber onde o desempenho está mais no limite do esperado ou é mais crítico para o negócio.

97. Um aspecto particularmente importante é a gestão de níveis de serviço também para serviços contratados. A especificação formal de tais indicadores pode ser o principal instrumento dos gestores para garantir o cumprimento dos contratos de TI e possibilitar a aplicação de penalidades em casos de não-atendimento. A necessidade de acordo prévio e mensuração da qualidade de serviços de TI é citada, inclusive, em trechos de Acórdãos do TCU, como o Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário[17] e o Acórdão 786/2006-TCU-Plenário[18]. O termo 'acordo de nível de serviço' para contratos de TI também já é conhecido do TCU, e foi mencionado no Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário[19].

Achado XVIII. Ausência de gestão de acordos de níveis de serviços prestados internamente

98. A gestão de níveis de serviços foi a questão com mais alto percentual de resposta negativa: 89% dos pesquisados informaram não executar a gestão de níveis de serviço de TI ofertados aos seus clientes. Essa resposta é coerente com o resultado obtido na verificação de alguns dos processos de trabalho que apóiam a gestão de níveis de serviço: o plano de continuidade de negócios (Achado IX - 88% de respostas negativas), a gestão de mudanças (Achado XIV - 88% de respostas negativas) e a gestão de capacidade e compatibilidade (Achado XV - 84% de respostas negativas).

99. A ausência da gestão de acordo de níveis de serviço em percentual tão expressivo indica que grande parte dos pesquisados não realiza a negociação da qualidade dos serviços de TI com os seus clientes. A conseqüência disso é uma dificuldade em ajustar expectativas: as áreas de TI não sabem se estão atendendo às necessidades de qualidade de serviço dos seus clientes, nem tampouco os clientes sabem, ao pedir um serviço de TI, qual o nível de qualidade que podem esperar. Os resultados podem ser áreas de TI cujos esforços e investimentos não estão sintonizados com as necessidades e expectativas dos seus clientes.

---

[17] *'9.1.11. defina os parâmetros que deverão ser utilizados para balizar a mensuração da disponibilidade da rede corporativa de computadores, incluindo o horário que será considerado na medição da variável, a abrangência da responsabilidade da contratada e a forma de contabilização das paradas para manutenção no percentual de disponibilidade, entre outros pontos que venham a ser considerados cabíveis;'*

[18] *'9.1.2. faça constar do edital a metodologia de mensuração de serviços e resultados, inclusive os critérios de controle e remuneração dos serviços executados, relativamente ao item 1.2 do objeto, levando em consideração a determinação contida no item 9.1.1 supra e as determinações exaradas nos Acórdãos do Plenário 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005;'*

[19] *'9.3.22. caso entendam necessário incluir a exigência de 'Acordo de Nível de Serviço' no contrato a ser celebrado, especifiquem com precisão, no edital, discriminadamente (...)'*

Critérios

a) Cobit 4.1 DS1 Define and Manage Service Levels (Definir e Gerenciar Níveis de Serviço – A comunicação efetiva entre gerente de TI e usuários sobre requisitos de serviço é possível por meio de acordo definido e documentado acerca dos serviços de TI e níveis de serviço. Esse processo também inclui monitoramento e divulgação tempestiva aos interessados do cumprimento dos níveis de serviço. Esse processo permite um alinhamento entre os serviços de TI e os requisitos de negócio relacionados).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 21. É efetuada a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI do órgão/entidade oferecidas a seus clientes? (fl. 37).

Efeitos potenciais

a) Insatisfação dos clientes com a qualidade e desempenho das soluções ofertadas por sua área de TI;

b) Ausência de informações para os gerentes de TI sobre as reais expectativas dos seus clientes;

c) Inadequação da distribuição dos investimentos em TI em relação às necessidades dos clientes.

Achado XIX. Ausência de gestão de acordos de níveis de serviços contratados externamente

100. Um total de 74% dos pesquisados informaram que não executam a gestão de níveis de serviço dos serviços contratados, ou seja, mesmo quando o órgão/entidade é cliente e não fornecedor, não há preocupação com a avaliação e o controle dos resultados.

101. Na verdade, a administração precisa, por força da lei, monitorar os seus contratos de TI. De fato, as questões 31 (sobre verificação de itens predefinidos para atestação das faturas, com 56% de resposta positiva) e 33 (sobre monitoração técnica dos contratos, com 90% de resposta positiva) obtiveram resultados melhores do que a questão sobre níveis de serviço. Uma possível explicação para esses resultados é que talvez exista algum monitoramento dos serviços contratados, mas ele nem sempre se dê em função de um indicador de desempenho. Ou, ainda, quando há tal indicador, ele não é estratégico e sintonizado com o negócio, como é o caso do acordo de nível de serviço.

102. Assim, por exemplo, exige-se no contrato que a provedora de ***link*** *para Internet forneça serviço à velocidade de 4MB/s, em regime 24x7, com 99% de qualidade do serviço (isto é, é tolerado 1% de falha no fornecimento). Em alguns casos, a falha consiste em não verificar relatórios comprobatórios do índice de qualidade para atestação de fatura. Porém, mesmo quando tal índice é verificado, isso não é garantia de que o usuário final foi atendido em suas necessidades, pois não houve verificação nem acordo prévio de que tais velocidade e qualidade seriam suficientes para o negócio da organização. Nesse caso, as organizações se arriscam a manter contratos de serviços que não são efetivos para o seu negócio, mesmo quando cumprem metas contratuais.*

103. Adicionalmente, como em última instância um serviço contratado pela área de TI visa atender à necessidade dos seus clientes, a ausência da gestão externa tem as mesmas conseqüências da sua ausência da gestão interna dos níveis de serviço.

104. É necessário destacar que o art. 14 da recém publicada IN-4 da Secretaria de Logística Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indica o mínimo que deve constar nos contratos com objetivo de estabelecer níveis de serviço.

Critérios

a) Cobit 4.1 DS1 Define and Manage Service Levels (Definir e Gerenciar Níveis de Serviço – A comunicação efetiva entre gerente de TI e usuários sobre requisitos de serviço é possível por meio de acordo definido e documentado acerca dos serviços de TI e níveis de serviço. Esse processo também inclui monitoramento e divulgação tempestiva aos interessados do cumprimento dos níveis de serviço. Esse processo permite um alinhamento entre os serviços de TI e os requisitos de negócio relacionados).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 22. É efetuada a gestão dos níveis de serviço acordados para os serviços de TI prestados ao órgão/entidade? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Insatisfação dos clientes com a qualidade e desempenho das soluções de TI contratadas;

b) Realização e manutenção de contratos de qualidade inadequada e pouco efetivos para o negócio da organização;

c) Inadequação da distribuição dos investimentos em TI em relação às necessidades da organização;

d) Não-aplicação de multas contratuais e pagamento de valores indevidos aos fornecedores.

Conclusão

105. A gestão de acordos de níveis de serviço é o principal instrumento de negociação de qualidade de serviço entre as gerências de TI e os seus clientes. A sua ausência em 89% dos pesquisados é um indício de que as áreas de TI desses órgãos/entidades ainda estão distantes dos seus usuários e não negociam adequadamente com eles sobre a qualidade dos seus serviços. As conseqüências mais prováveis para tal cenário são clientes insatisfeitos e investimentos inadequados.

106. Além disso, 74% dos pesquisados informaram que não executam a gestão de níveis de serviço dos serviços contratados, ou seja, mesmo quando o órgão/entidade é cliente e não fornecedor, não há preocupação com a avaliação e o controle dos resultados. Assim, como em última instância um serviço contratado pela área de TI visa atender à necessidade dos seus clientes, a ausência da gestão externa tem as mesmas conseqüências da sua ausência da gestão interna dos níveis de serviço.

Proposta de encaminhamento

107. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância de gestão de níveis de serviço e induzir os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de acordos de níveis de serviço.

8. Processo de contratação de bens e serviços de TI

108. Na contratação de bens e serviços de TI é essencial a adoção de processo de trabalho formalizado, padronizado e judicioso quanto ao custo, à oportunidade e aos benefícios advindos para a organização. Esse processo melhora o relacionamento com os fornecedores e prestadores de serviços, maximiza a utilização dos recursos financeiros alocados à área de TI e contribui decisivamente para que os serviços de TI dêem o necessário suporte às ações da organização no alcance de seus objetivos e suas metas.

Achado XX. Ausência de processo formal de trabalho para contratações de TI

109. Mesmo que a maioria (54%) dos órgãos/entidades pesquisados tenha informado que adota processo formal de trabalho para contratações de TI, a situação está longe do ideal, já que um percentual expressivo de organizações (46%) não adota processo formal de trabalho para contratações de TI.

110. Deve-se observar que isso não significa deixar de cumprir a legislação específica. Entretanto, a falta de um processo de trabalho definido, padronizado, documentado e aprovado para realizar as contratações de TI pode trazer conseqüências danosas à organização. Como não existe um padrão oficial e disseminado pela organização, cada área pode adquirir os recursos de que necessita de uma forma diferente. Dessa maneira, a organização se expõe a riscos desnecessários e que poderiam ser evitados com a adoção de um processo de trabalho formalizado.

111. Devido à complexidade da legislação de licitações vigente, o primeiro risco é de que, eventualmente, não sejam observados todos os dispositivos legais e normativos. Provavelmente, nem todos os responsáveis pelas contratações de TI são especialistas no assunto e, caso não haja um processo formal de trabalho, em algumas aquisições, dispositivos legais podem deixar de ser observados. Além disso, é improvável que todos os responsáveis acompanhem as alterações normativas e estejam atualizados sobre as mudanças na interpretação da legislação e na jurisprudência da área. O mais seguro para a organização é que o processo de contratação esteja padronizado e disponível para todos os responsáveis para minorar a ocorrência de dúvidas e falhas nas aquisições de TI. Deve-se reforçar que muitas falhas no processo de aquisição têm sérias repercussões no processo de gestão dos contratos durante sua vigência e, em alguns casos, mesmo após seu encerramento devido a pendências judiciais.

112. Outro risco decorrente da não-existência de processo formal é a realização de aquisições desnecessárias, com baixa qualidade ou que não estejam alinhadas às necessidades do negócio a médio e longo prazos. Dessas situações decorrem, normalmente, desperdício de recursos. Em alguns casos, inclusive, a ocorrência de fraudes e desvios fica facilitada exatamente pela falta ou dificuldade de controle sobre processos não padronizados.

113. O item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI) que elaborasse 'um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal' e promovesse 'a implantação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante

orientação normativa'. Em atendimento a esse acórdão, durante o processo de revisão deste relatório, a SLTI publicou a Instrução Normativa n.º 4, de 19 de maio de 2008. A IN-4 da SLTI dispõe sobre o processo de contratação de serviços de TI pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. A norma contempla as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato e entrará em vigor no dia 2 de janeiro de 2009.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI5.1 Procurement Control (Controle sobre aquisições – Desenvolver e seguir um conjunto de procedimentos e padrões consistente com o processo de licitação e a estratégia de aquisição gerais da organização para adquirir infra-estrutura, instalações, hardware, software e serviços de TI necessários ao negócio).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 23. O órgão/entidade adota processo formal de trabalho na contratação de bens e serviços de TI? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Aquisições de TI não alinhadas às necessidades de médio e longo prazos da organização;

b) Contratação de bens e serviços de TI que não atendem à qualidade necessária ao bom desenvolvimento do negócio do órgão/entidade;

c) Descumprimento de leis e normas relativas às licitações de TI;

d) Problemas na gestão dos contratos decorrentes de aquisições de TI por falta de requisitos previamente estabelecidos na licitação;

e) Desperdício de recursos.

Achado XXI. Ausência de análise de custo/benefício da solução de TI contratada

114. Para se obter uma boa gestão é necessária a otimização dos recursos disponíveis. No caso específico da área de TI, essa preocupação se torna essencial tendo em vista as rápidas e constantes mudanças tecnológicas. Assim, é imperativo que qualquer contratação de solução de TI seja precedida de estudo de viabilidade e de análise de custo/benefício. Apesar dessa máxima não ser contestada, apenas pouco mais da metade (53%) dos órgãos/entidades pesquisados realiza essa análise.

115. É importante notar que toda contratação de TI deve ser anteriormente aprovada levando-se em conta os aspectos técnicos, sua funcionalidade, sua viabilidade, seu alinhamento com o planejamento estratégico e se os benefícios advindos compensam o seu custo. As contratações de TI, além de referendadas pela área de TI, devem ser aprovadas pelo gestor da área afetada. Em alguns casos, quando envolverem valores elevados, assuntos relevantes ou quando envolverem diversas áreas da organização, a contratação deve ser aprovada pelo comitê diretivo de TI (Achado III).

116. Os artigos 10 a 12 da recém publicada IN-4 da SLTI (item 113) indicam atividades que deverão ser executadas para análise de viabilidade da contratação.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI1.3 Feasibility Study and Formulation of Alternative Courses of Action (Estudo de viabilidade e formulação de soluções alternativas – Desenvolver um estudo de viabilidade que examine a possibilidade da implementação dos requisitos. A gerência do negócio, apoiada pela gerência de TI, deve avaliar a viabilidade e as soluções alternativas e fazer uma recomendação ao patrocinador da ação);

b) Cobit 4.1 AI1.4 Requirements and Feasibility Decision and Approval (Decisão e aprovação dos requisitos e da viabilidade – Verificar se o processo requer que o patrocinador da ação formalize sua aprovação dos requisitos funcionais e técnicos e dos relatórios de estudo de viabilidade em etapas chave predeterminadas. O patrocinador da ação deve tomar a decisão final no que diz respeito à escolha da solução e da forma de sua aquisição).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 24. Na elaboração do projeto básico das contratações de TI é feita análise de custo/benefício da solução a ser contratada ? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Contratação de bens e serviços de TI com custos acima do necessário;

b) Soluções alternativas satisfatórias e a um custo mais baixo não identificadas;

c) Desperdício de recursos.

Achado XXII. Ausência de explicitação dos benefícios nas contratações de TI

117. Apesar de seu importante papel na consecução dos objetivos institucionais nas organizações, a tecnologia da informação não pode ser encarada como um fim em si mesma. Todas as ações de TI devem concorrer para que a organização alcance seus objetivos e metas.

118. O Tribunal, em diversos acórdãos, tem destacado a importância e determinado a necessidade da harmonia entre as contratações de TI e o planejamento estratégico dos órgãos/entidades federais. O item 9.3.11 do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário é taxativo: 'ao proceder a licitação de bens e serviços de informática, elabore previamente minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática, (...)'. Na mesma direção é o item 9.1.1 do Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário: 'todas as aquisições devem ser realizadas em harmonia com o planejamento estratégico da instituição (...)'.

119. Assim, toda contratação de TI deve ter seus benefícios para a organização explicitados, ou seja, deve ser justificada em que medida irá colaborar para a consecução dos objetivos institucionais. Apesar desse entendimento já consolidado, 40% dos órgãos e entidades pesquisados ainda não se preocupam em justificar e destacar os benefícios esperados para a organização. Por outro lado, a letra 'c' do inciso V do art. 10 da recém publicada IN-4 da SLTI (item 113) determina que a justificativa da solução escolhida contenha a 'identificação dos benefícios que serão alcançados com a efetivação da contratação em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade'.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI1.3 Feasibility Study and Formulation of Alternative Courses of Action (Estudo de viabilidade e formulação de soluções alternativas – Desenvolver um estudo de viabilidade que examine a possibilidade da implementação dos requisitos. A gerência do negócio, apoiada pela gerência de TI, deve avaliar a viabilidade e as soluções alternativas e fazer uma recomendação ao patrocinador da ação);

b) Cobit 4.1 AI1.4 Requirements and Feasibility Decision and Approval (Decisão e aprovação dos requisitos e da viabilidade – Verificar se o processo requer que o patrocinador da ação formalize sua aprovação dos requisitos funcionais e técnicos e dos relatórios de estudo de viabilidade em etapas chave predeterminadas. O patrocinador da ação deve tomar a decisão final no que diz respeito à escolha da solução e da forma de sua aquisição);

c) Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.11;

d) Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário, item 9.1.1.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 25. Na elaboração do projeto básico das contratações de TI são explicitados os benefícios da contratação em termos de negócio do órgão/entidade e não somente em termos de TI? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Aquisições de TI não alinhadas às necessidades de médio e longo prazos da organização;

b) Contratação de bens e serviços de TI com desempenho abaixo do esperado e/ou requerido;

c) Contratação de bens e serviços de TI não integrados à infra-estrutura de TI existente;

d) Desperdício de recursos.

Achado XXIII. Não-exigência de demonstrativo de formação de preço antes da adjudicação

120. O valor de muitas contratações de TI é resultado da soma de valores de diversos componentes. Especialmente na contratação de uma solução de TI, os custos dos componentes podem variar ao longo do tempo de duração do contrato de maneira diferente. Tome-se como exemplo uma solução de TI que envolva recursos humanos, aluguel de equipamentos e recursos de telecomunicação. Pode ser necessário, para se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que haja a repactuação com a assinatura de termo aditivo por questões econômicas, de mercado ou tecnológicas. Se não se souber o quanto cada componente representa na formação do valor final, não se poderá repactuar o contrato de maneira justa e não lesiva aos interesses públicos.

121. Diante dessa situação, torna-se importante a exigência de que, antes da adjudicação do contrato, seja apresentado o demonstrativo de formação de preço. De acordo com as respostas dos gestores, essa prática somente é observada por metade dos órgãos/entidades participantes do levantamento, apesar da Lei n.º 8.666/1993 já recomendá-la, mesmo que implicitamente, em seus artigos 7º e 46.

Critérios

a) Lei n.º 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 46, § 1º, inciso II.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 27. É exigido o demonstrativo de formação de preço antes da adjudicação? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Problemas na gestão dos contratos decorrentes de aquisições de TI por falta de parâmetros para renegociação de valores, caso seja necessário;

b) Dificuldade de se identificar a prática de 'jogo de planilhas'[20]*.*

Conclusão

122. Uma quantidade expressiva (46%), pouco menos que a metade dos órgãos/entidades pesquisados, não dispõe de processo formal de trabalho. Essa é uma situação que merece atenção especial dos órgãos/entidades no sentido da implantação de processo formal de contratação de TI, para evitar falhas, fraudes e desperdícios de recursos. Em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, a SLTI editou a IN-4, que entrará em vigor em janeiro de 2009 e pode ser considerada um bom começo para mudança do quadro atual.

123. A despeito das dificuldades enfrentadas, como falta de recursos humanos e outras condições fundamentais para o bom funcionamento das áreas de TI, o fato de 47% do universo pesquisado não realizarem análise de custo/benefício das contratações de TI demonstra que a melhor utilização dos recursos públicos ainda não é uma preocupação para boa parte dos gestores de TI.

124. Apesar da maioria dos órgãos/entidades pesquisados explicitarem os benefícios para a obtenção dos resultados institucionais esperados com cada contratação de TI, um percentual ainda muito expressivo não adota tal prática (40%). Essa situação, em conjunto com os achados XXIV e XXV, mostra que muito ainda precisa ser feito para que haja controle efetivo de que as contratações de TI são convenientes para a organização.

125. O fato de metade dos órgãos/entidades pesquisados não exigir o demonstrativo de formação de preço antes da adjudicação indica que uma quantidade significativa de gestores não está atenta para os problemas que poderá enfrentar na gestão dos contratos decorrentes das aquisições de bens e serviços TI. Essa visão imediatista poderá trazer riscos à conclusão do contrato e/ou prejuízos à organização.

Proposta de encaminhamento

126. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento do processo de contratação de TI.

9. Processo de gestão de contratos de TI

127. Da mesma forma que é importante que haja processo de trabalho formalizado para contratação de bens e serviços de TI, é essencial que os contratos advindos dessas aquisições sejam bem geridos.

128. Apesar da Lei n.º 8.666/1993 determinar algumas ações que devem ser obrigatoriamente realizadas, não há a indicação do que deve constar de processo de trabalho para gestão dos contratos. Entretanto, para todos os contratos e, especialmente, para os contratos de TI, a sua boa gestão é essencial para se atingir os objetivos esperados. Para se gerir adequadamente os riscos inerentes às atividades de TI, a adoção de processo formal de trabalho é de suma importância. Esse processo de trabalho deve ser definido, padronizado, documentado, aprovado e divulgado para toda a organização.

Achado XXIV. Ausência de processo formal de trabalho para gestão de contratos de TI

129. A maioria (55%) dos órgãos/entidades participantes do levantamento afirmou que não adota processo formal de trabalho para gestão de contratos de TI. Essa situação merece ser observada com atenção.

130. A ausência desse processo de trabalho pode causar problemas ao bom funcionamento da área de TI da organização. Se os contratos de TI, que garantem os serviços de infra-estrutura de TI, o

---

[20] *Estratagema ilegal, utilizado por participante de licitação, em que o equilíbrio do contrato é alterado substancialmente, normalmente em favor das empresas contratadas, pela supressão de quantitativos de itens com subpreço e acréscimos de quantitativos de itens com sobrepreço, de forma isolada ou conjunta. Ambos procedimentos são amparados por estudos técnicos que comprovam a necessidade de alteração dos quantitativos, normalmente evidenciados na execução dos serviços em decorrência de deficiências do projeto básico e/ou dos estudos prévios à contratação.*

desenvolvimento de aplicativos e o atendimento aos usuários, por exemplo, não forem bem geridos, todas as atividades de TI serão afetadas. Além disso, todas as atividades da organização que dependem de serviços de TI poderão sofrer com interrupções ou níveis de serviço abaixo do desejado e comprometer metas e objetivos da instituição.

131. Caso a organização não consiga exigir dos seus fornecedores uma prestação de serviço adequada à sua necessidade, muitos projetos e atividades correm risco de não serem realizados no prazo necessário, acarretando perdas ou desperdício de recursos. Eventualmente, também, alguma determinação legal poderá deixar de ser cumprida, o que tornará a organização vulnerável em termos jurídicos e na prestação de contas.

132. É interessante notar que 78% das organizações consultadas afirmaram que designam formalmente um gestor para cada contrato de TI. Esse gestor pode, eventualmente, ser a mesma pessoa do 'representante da administração' previsto no art. 67 da Lei n.º 8.666/1993. Entretanto, observa-se que, apesar de 78% das organizações pesquisadas terem um gestor designado para o contrato, boa parte desses gestores não dispõe de um processo de trabalho formalmente definido. Assim, o bom desempenho da função depende da capacidade e conhecimento individual do gestor, quando deveria ser uma atividade impessoal que qualquer funcionário habilitado pudesse exercer de acordo com o processo de trabalho padrão.

133. A recém publicada IN-4 da SLTI dedica toda a Seção III ao gerenciamento do contrato (item 113).

Critérios

a) Lei n.º 8.666/1993, Capítulo III – Dos Contratos;

b) Cobit 4.1 AI5.1 Procurement Control (Controle sobre aquisições – Desenvolver e seguir um conjunto de procedimentos e padrões consistente com o processo de licitação e a estratégia de aquisição gerais da organização para adquirir infra-estrutura, instalações, hardware, software e serviços de TI necessários ao negócio).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 28. O órgão/entidade adota processo formal de trabalho na gestão de contratos de bens e serviços de TI? (fl. 37-v);

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 29. Há designação formal do gestor de cada contrato relativo a bens e serviços de TI? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Descumprimento de leis e normas relativas à gestão de contratos de TI;

b) Problemas na gestão dos contratos de TI;

c) Baixa qualidade dos serviços prestados;

d) Não-aplicação de multas previstas nos contratos;

e) Interrupções na execução de contratos de TI;

f) Interrupção de processos que sustentam o negócio da organização;

g) Não-conclusão de projetos importantes para se atingir as metas da organização;

h) Desperdício de recursos.

Achado XXV. Não-realização de reuniões periódicas para avaliar o andamento dos contratos de TI

134. Causa preocupação o fato de 65% dos órgãos/entidades que participaram do levantamento não realizarem reuniões periódicas com os contratados para avaliar o desempenho de cada contrato de TI. Esse procedimento deve fazer parte do processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI.

135. O art. 67 da Lei n.º 8.666/1993 não determina explicitamente a realização de reuniões periódicas com os fornecedores, entretanto, determina que 'a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado' que 'anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados'.

136. A forma mais simples e eficiente para o cumprimento desse dispositivo legal é, sem dúvida alguma, a realização de reuniões com a periodicidade adequada para avaliar o andamento do serviço, bem como os problemas enfrentados e as decisões a serem tomadas para solucioná-los. Outra vantagem significativa da realização de reuniões com os contratados é a possibilidade de antevisão de problemas futuros baseada na evolução do desempenho e outros indicadores que, eventualmente, podem apontar degradação do nível de serviços ou outros riscos iminentes.

Critérios

a) Art. 67 da Lei n.º 8.666/1993;

b) Cobit 4.1 AI5.2 Supplier Contract Management (Gerenciamento de Contratos de Fornecedores – Definir um procedimento para estabelecimento, modificação e conclusão de contratos com todos os fornecedores. O procedimento deve cobrir, no mínimo, responsabilidades, obrigações e penalidades legais, financeiras, organizacionais, documentais, de desempenho, de segurança, de propriedade intelectual e de conclusão. Todos os contratos e aditivos devem ser revisados por consultores jurídicos);

c) Cobit 4.1 DS2.2 Supplier Relationship Management (Gerenciamento de Relacionamento com Fornecedores – Formalizar o processo de gerenciamento e relacionamento com cada fornecedor. O contato com o fornecedor deve tratar dos assuntos relativos a clientes e fornecedores e garantir a qualidade do relacionamento baseado na confiança e transparência, isto é, por meio de acordos de nível de serviço (SLA));

d) Cobit 4.1 DS2.3 Supplier Risk Management (Gerenciamento de Riscos com Fornecedores – Identificar e mitigar riscos relacionados à capacidade dos fornecedores de continuarem efetivamente a entregar os produtos de uma maneira segura, eficiente e contínua. Garantir que os contratos estejam de acordo com os padrões gerais do negócio e requisitos legais e regulatórios. O gerenciamento de riscos deve considerar antecipadamente acordos de não-divulgação de informações, contratos de garantia, viabilidade de continuidade do fornecedor, conformidade com requisitos de segurança, fornecedores alternativos, penalidades, recompensas etc.);

e) Cobit 4.1 DS2.4 Supplier Performance Monitoring (Monitoramento de Desempenho de Fornecedores – Estabelecer um processo para monitorar a entrega dos serviços de forma a garantir que o fornecedor esteja cumprindo os requisitos do negócio e continue seguindo os termos acordados no contrato e no SLA. Esse processo deve garantir, também, que o desempenho do fornecedor seja compatível com o de fornecedores alternativos e com as condições do mercado);

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 30. Há realização de reunião periódica com o contratado para avaliar o andamento de cada contrato relativo a bens e serviços de TI? (fl. 37-v).

Efeitos potenciais

a) Descumprimento de leis e normas relativas à gestão de contratos de TI;

b) Problemas na gestão dos contratos de TI;

c) Baixa qualidade dos serviços prestados;

d) Não-aplicação de multas previstas nos contratos;

e) Interrupções na execução de contratos de TI;

f) Interrupção de processos que sustentam o negócio da organização;

g) Não-conclusão de projetos importantes para se atingir as metas da organização;

h) Desperdício de recursos.

Achado XXVI. Não-definição prévia de itens para atestação técnica das faturas de contratos de TI

137. Praticamente metade (53%) dos órgãos/entidades que participaram do levantamento afirmou que atesta as faturas apresentadas com base em itens previamente definidos. Por outro lado, 47% das organizações pesquisadas não definem previamente um critério para avaliação se as faturas apresentadas correspondem à realidade e se não contêm erros.

138. Esse procedimento específico deve constar do processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI. A sua ausência pode dificultar o trabalho do responsável por atestar tecnicamente a realização do serviço. Caso esse responsável tenha que atestar muitas faturas e essas faturas tenham muitos itens a serem verificados, o risco de que sejam aprovados pagamentos indevidos é bastante razoável.

139. No levantamento, 90% das organizações consultadas disseram que fazem o monitoramento técnico dos contratos de TI. Foram informadas, também, a quantidade de contratos de TI e a quantidade de profissionais que executam essa tarefa. Em 17% dos órgãos/entidades pesquisados cada profissional monitora tecnicamente, em média, mais de cinco contratos de TI. A maior quantidade calculada foi de 14,7 contratos por pessoa e a menor foi de 0,5 contrato por pessoa. Deve-se ter sempre em mente que essas informações devem ser analisadas com cuidado porque esses contratos podem variar do fornecimento de um único item simples de ser controlado ao complexo controle de uma fábrica de software.

Critérios

a) Cobit 4.1 DS2.4 Supplier Performance Monitoring (Monitoramento de Desempenho de Fornecedores – Estabelecer um processo para monitorar a entrega dos serviços de forma a garantir que o fornecedor esteja cumprindo os requisitos do negócio e continue seguindo os termos acordados no contrato e no SLA. Esse processo deve garantir, também, que o desempenho do fornecedor seja compatível com o de fornecedores alternativos e com as condições do mercado).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 31. Há verificação de itens predefinidos que embasem a atestação técnica dos bens e serviços de TI contratados referentes a cada fatura apresentada? (fl. 37-v);

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 33. É feita monitoração técnica dos contratos relativos a bens e serviços de TI? Quantos funcionários realizam esta atividade? Quantos contratos relativos a bens e serviços de TI estão em vigor? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Descumprimento de leis e normas relativas à gestão de contratos de TI;

b) Pagamentos indevidos;

c) Não-aplicação de multas previstas nos contratos;

d) Desperdício de recursos.

Achado XXVII. Monitoração administrativa dos contratos de TI feita pela área de TI

140. A monitoração administrativa dos contratos deve ser feita em cumprimento ao disposto no inciso XIII do art. 55, c/c o art. 29, da Lei n.º 8.666/1993. Tal monitoração envolve a verificação de aspectos trabalhistas (encargos, subordinação direta, desvio de função, não-verificação da impessoalidade, ingerência administrativa), aspectos fiscais (regularidade cadastral), manutenção das condições de habilitação na licitação, atendimento aos normativos internos do órgão ou entidade e regularidade dos recolhimentos de contribuições sociais.

141. Nem todos os profissionais de TI estão aptos a realizar a monitoração administrativa, sem uma preparação específica, por ser uma atividade que requer o acompanhamento da legislação e jurisprudência da área de licitações e contratos. Além disso, essa atividade pode tomar um tempo elevado devido à quantidade de documentos e requisitos burocráticos a serem observados. Se a atividade for realizada por pessoa não preparada devidamente ou que não esteja atualizada nessa matéria, o risco de problemas futuros para a organização é considerável. Levando tudo isso em consideração, a monitoração administrativa deve ser realizada por setor especializado que não precisa necessariamente estar ligado à área de TI.

142. Das organizações consultadas, em menos da metade (45%) a monitoração administrativa é realizada por setor especializado não vinculado à área de TI. Nos outros 55% dos órgãos/entidades pesquisados, uma parte significativa do tempo de profissionais especializados de TI é gasto no desempenho dessa tarefa.

142.1. Esse procedimento específico deve constar do processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI e ser realizado por profissionais preparados para tal. Caso contrário, o risco de serem descumpridos dispositivos legais que poderão acarretar pendências judiciais para a organização é significativo. Nesse aspecto, é interessante lembrar o caso recentemente julgado pelo Tribunal, em que órgãos da Administração Pública Federal pagavam 0,5% a mais de FGTS, em contratos de TI, por não terem observado a mudança da alíquota em 1º de janeiro de 2007, conforme a Lei Complementar n.º 110/2001 (Acórdão 353/2008-TCU-Plenário).

Critérios

a) Art. 29 e inciso XIII do art. 55 da Lei n.º 8.666/1993;

b) Cobit 4.1 DS2.2 Supplier Relationship Management (Gerenciamento de Relacionamento com Fornecedores – Formalizar o processo de gerenciamento e relacionamento com cada fornecedor. O contato com o fornecedor deve tratar dos assuntos relativos a clientes e fornecedores e garantir a qualidade do relacionamento baseado na confiança e transparência, isto é, por meio de SLA).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 32. A monitoração administrativa dos contratos relativos a bens e serviços de TI é feita pela área de TI? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Descumprimento de leis e normas relativas à gestão de contratos de TI;

b) Pendências judiciais relativas a encargos trabalhistas e previdenciários;

c) Não-aplicação de multas previstas nos contratos.

Achado XXVIII. Não-transferência de conhecimento relativo aos produtos e serviços terceirizados para os servidores dos órgãos/entidades

143. Menos da metade (43%) dos órgãos/entidades participantes do levantamento informou que exige a transferência de conhecimento nos contratos relativos aos produtos e serviços de TI terceirizados. O percentual restante, 57%, é significativo, ainda mais quando são analisados alguns dos motivos que levam as organizações a terceirizarem serviços de TI: necessidade de acesso a tecnologias mais avançadas e redução de riscos associados a essas tecnologias.

144. É um contra-senso a contratação de serviços importantes para a organização mas para os quais não há os recursos necessários para serem realizados internamente, ou serviços que usem novas tecnologias e não ser exigida a transferência do conhecimento para sua realização. Deve-se observar que a organização paga inclusive pela aquisição do conhecimento por parte do prestador e, em muitos contratos, não assegura, ao seu término, a manutenção do conhecimento na instituição.

145. Esse procedimento específico deve constar dos processos formais de trabalho para contratação de TI e para gestão dos contratos de TI. No primeiro caso, é necessário que a transferência de conhecimento conste desde o início da contratação, ou seja, no edital da licitação. No segundo caso, deve haver a verificação se a transferência de conhecimento é realizada. Caso contrário, há risco de que os serviços terceirizados, após o final do contrato, não possam ser realizados pelo pessoal da própria instituição.

Critérios

a) Cobit 4.1 AI4.4 Knowledge Transfer to Operations and Support Staff (Transferência de Conhecimentos para Equipes de Operação e Suporte – Transferir conhecimento e habilidades para permitir que equipes de operação e suporte técnico possam executar, dar suporte e manter efetiva e eficientemente o sistema e a infra-estrutura associada).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 34. Há transferência de conhecimento para servidores do órgão/entidade referente a produtos e serviços de TI terceirizados? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Problemas com a continuidade do serviço de TI após o fim do contrato;

b) Documentação insuficiente dos produtos advindos do contrato;

c) Serviço de ajuda (help-desk) sobrecarregado;

d) Perda de conhecimento importante para a organização;

e) Desperdício de recursos.

Conclusão

146. O processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI é uma necessidade que menos da metade (45%) das organizações consultadas adota. Mesmo a maioria (90%) realizando a monitoração técnica, apenas 78% designam formalmente um gestor para cada contrato e somente 53% definem previamente os itens a serem verificados para atestar as faturas apresentadas. A monitoração administrativa é ainda realizada pela área de TI em 55% das organizações pesquisadas.

147. Um percentual pequeno (35%) das organizações consultadas realiza periodicamente reuniões com os contratados para avaliação da execução de cada contrato de TI. Somente 43% exigem, em contrato, que o conhecimento seja transferido pelos prestadores de serviço aos servidores do órgão/entidade .

148. Os órgãos/entidades da Administração Pública Federal devem ser encorajados a adotar processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI para minimizar os riscos de descumprimento da legislação, desperdício de recursos, interrupção de serviços de TI, baixa qualidade de serviços contratados, entre outros.

Proposta de encaminhamento

149. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de gestão de contratos de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento desse processo de gestão.

10. Processo orçamentário de TI

150. No Brasil, apesar do processo orçamentário ser regulamentado na área pública, para se prever adequadamente o valor necessário para a área de TI, são necessários dois elementos essenciais: planejamento e controle.

151. O planejamento estratégico de TI (Achado II), aliado com os planos de ação e as decisões do comitê diretivo de TI (Achado III), indica quais gastos deverão ser realizados, a prioridade na execução financeira e como se dará a expansão dos serviços de TI. O controle das atividades de TI, por sua vez, indica as ações que atingem os resultados esperados e aquelas que precisam ser modificadas para alcançar os objetivos determinados. O acompanhamento dos gastos de TI é um dos componentes essenciais para o controle eficiente das ações de TI. A partir da análise das informações obtidas no acompanhamento do planejamento e das atividades de TI, pode-se fazer uma previsão orçamentária apropriada para a área de TI. Entretanto, a falta do conhecimento detalhado dos gastos de TI prejudica tal previsão.

152. Nesse aspecto, observou-se que uma quantidade razoável de organizações participantes do levantamento teve dificuldade de responder rapidamente o total de gastos com TI e como está distribuído esse gasto. Deve-se ressaltar que, sobre esse assunto, o Tribunal já se manifestou no Acórdão 371/2008-TCU-Plenário, com determinações à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com a finalidade de permitir a identificação clara, objetiva e transparente da previsão e da execução dos gastos em TI, foi determinado que elaborassem e encaminhassem ao TCU proposta de alteração do Orçamento Geral da União e do Programa de Dispêndios Globais (PDG). No mesmo Acórdão, o Tribunal propôs a criação de uma ou mais ações que agreguem as despesas relacionadas a TI, de elemento de despesa que identifique execução de despesas com bens e serviços de TI e de rubricas próprias de TI tanto para despesas correntes como para despesas de capital.

Achado XXIX. Não-consideração das ações planejadas para o próximo ano quando da solicitação de orçamento para a área de TI

153. Apesar da maioria (61%) dos órgãos/entidades participantes do levantamento afirmar que, em 2006, foram levadas em consideração as ações previstas para o exercício seguinte na solicitação do orçamento para 2007, um percentual significativo (39%) não utilizou essas informações.

154. A partir desses dados, pode-se supor que 39% das organizações consultadas, quando da solicitação de orçamento para a área de TI em 2007, ou repetiram os valores do ano anterior ou simplesmente aplicaram um percentual de aumento linear sobre as despesas realizadas ou, ainda, acrescentaram um valor ao total do ano anterior sem a utilização de um critério transparente.

155. Diante disso, verifica-se que a elaboração do orçamento para a área de TI nem sempre utiliza os insumos necessários à obtenção de resultado mais próximo da realidade.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO5.3 IT Budgeting (Orçamento de TI – Estabelecer e implementar práticas para elaborar um orçamento que reflita as prioridades estabelecidas na lista de projetos de TI e inclua os custos atuais de operação e manutenção da infra-estrutura existente. As práticas devem dar suporte ao desenvolvimento de um orçamento geral para TI, assim como o desenvolvimento de orçamentos específicos para os projetos com ênfase específica nos componentes de TI. As práticas devem permitir revisão do andamento, refinamento das informações e aprovação do orçamento geral para TI e dos orçamentos específicos dos projetos).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 35. A solicitação do orçamento para a área de TI, encaminhada em 2006, foi feita com base nas ações da área de TI planejadas para 2007? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Recursos insuficientes para a área de TI;

b) Interrupção de serviços de TI por falta de recursos necessários;

c) Não-alcance de metas estabelecidas para a organização por falta de suporte da área de TI.

Achado XXX. Não-alocação dos recursos previstos no orçamento às ações constantes do planejamento de TI no início do ano

156. Apesar de 82% dos órgãos/entidades consultados afirmarem que controlam os gastos de TI, um percentual considerável (21%) não enviou informações sobre o total de gastos com TI e uma parcela significativa, mesmo enviando os dados, informou que teve dificuldade em obter esses valores.

157. Além disso, pouco menos da metade (49%) das organizações consultadas disse que no 1º trimestre de 2007 fez a alocação orçamentária às ações constantes do planejamento de TI. Esse quadro é um indício de que 51% dos pesquisados não exerce o controle sobre os gastos de TI a partir do orçamento aprovado e das ações planejadas. Provavelmente, essas organizações apenas atendem o que a legislação determina e não realizam um controle eficiente sobre os gastos de TI.

Critérios

a) Cobit 4.1 PO5.3 IT Budgeting (Orçamento de TI – Estabelecer e implementar práticas para elaborar um orçamento que reflita as prioridades estabelecidas na lista de projetos de TI e inclua os custos atuais de operação e manutenção da infra-estrutura existente. As práticas devem dar suporte ao desenvolvimento de um orçamento geral para TI, assim como o desenvolvimento de orçamentos específicos para os projetos com ênfase específica nos componentes de TI. As práticas devem permitir revisão do andamento, refinamento das informações e aprovação do orçamento geral para TI e dos orçamentos específicos dos projetos).

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 36. No 1º trimestre de 2007 foi feita a alocação orçamentária às ações constantes do planejamento? (fl. 38);

b) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 37. Ao longo do exercício financeiro há controle dos gastos e da disponibilidade orçamentária? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Recursos insuficientes para a área de TI;

b) Interrupção de serviços de TI por falta de recursos necessários;

c) Não-alcance de metas estabelecidas para a organização por falta de suporte da área de TI.

Conclusão

158. O controle sobre os gastos de TI é de suma importância para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, a solicitação de recursos financeiros adequados à necessidade da área de TI e o atendimento das ações consideradas prioritárias. Esse processo de trabalho está ligado aos processos de planejamento e contratação de bens e serviços de TI.

159. Apesar de 82% dos órgãos/entidades pesquisados afirmarem que realizam essa atividade, foi observado que, em muitos casos, as informações sobre gastos de TI foram de difícil obtenção. Esse fato denota a necessidade de melhoria no controle de gastos de TI. Assim, espera-se que os órgãos/entidades elaborem suas propostas orçamentárias para a área de TI com base nas ações que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio. Além disso, os órgãos/entidades devem manter acompanhamento da execução dos gastos de TI para que saibam, precisamente, quanto foi gasto, em que ações e qual a disponibilidade para gastos futuros.

Proposta de encaminhamento

160. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações com objetivo de garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio.

11. Auditoria de tecnologia da informação

161. A área de TI foi considerada, por muito tempo, uma 'caixa preta', sobre a qual a administração tinha pouco controle e da qual não se sabia ao certo o que esperar como benefício para a organização. Com o aumento da importância estratégica das áreas de TI, essa situação não pôde mais se sustentar. Há uma busca pela aplicação de modelos de governança de TI[21], com o objetivo de tornar as

---

[21] Segundo a definição contida no Cobit 4.1, governança de TI é um conjunto composto de liderança, estruturas organizacionais e processos que garantem que a área de TI da organização apóia e expande os objetivos e estratégias da organização.

áreas de TI controláveis, com resultados mensuráveis e orientadas aos objetivos do negócio da organização.

162. Nessa perspectiva, a auditoria de TI consiste em verificar um ou vários aspectos da governança de TI de uma organização. Note-se que essa ainda é uma definição ampla e abrange vários tipos e perspectivas para auditorias. Assim, uma auditoria de TI pode, por exemplo, avaliar apenas controles de acesso lógico ao ambiente de TI, por meio de análise de vulnerabilidade. Já se for realizada com um objetivo mais gerencial, a auditoria pode avaliar se os processos de TI ligados ao desenvolvimento de sistemas, por exemplo, estão sendo executados conforme a política da empresa e estão gerando sistemas eficazes. Outra possibilidade é uma auditoria para verificar a integridade e fidedignidade das informações armazenadas nas bases de dados da organização. Ou, ainda, pode-se verificar se a contratação de bens e serviços de TI é feita de acordo com as normas da organização e a legislação vigente.

163. Em termos gerais, a auditoria de TI é, assim, uma ferramenta para avaliar a conformidade, a qualidade, a eficácia e a efetividade de uma área de TI. Por isso mesmo, há uma tendência em incluir/valorizar atividades de auditoria periódica como instrumento para gestão. Um reflexo dessa tendência é o fato de que uma das principais mudanças quando da atualização do Cobit versão 3.0 para a versão 4.0, em 2005, foi o incremento e reorganização do domínio de monitoração, que passou a se chamar 'Monitoração e Avaliação', como descrito no Apêndice V do Cobit 4.1, que sinaliza que esse domínio passou a ser visto como parte do processo de melhoria da governança de TI.

164. Por isso, foram incluídas nesse levantamento questões para verificar se esse tipo de auditoria é realizado nos órgãos/entidades pesquisados da Administração Pública Federal. Alguns dentre os órgãos/entidades pesquisados têm, por força de legislação, a obrigação de executar periodicamente auditorias independentes em várias áreas, inclusive em TI.

165. Outro objetivo é verificar se os órgãos/entidades possuem a figura do auditor interno de TI. Esse papel é, em muitos aspectos, complementar ao auditor externo: o auditor interno não apenas verifica a abrangência e efetividade dos controles internos de TI[22] em sua auditoria, como também é agente de melhoria desses controles e, assim, pode ser um agente de melhoria da própria gestão.

Anexo XXXI. Inexecução de auditoria de TI pelos órgãos/entidades

166. Somente 40% dos pesquisados declarou ter realizado auditoria de TI nos últimos cinco anos no seu órgão/entidade. O Gráfico 5 estratifica a quantidade de auditorias de TI realizadas nessas 101 organizações.

Quantidade de auditorias de TI realizadas nos últimos cinco anos

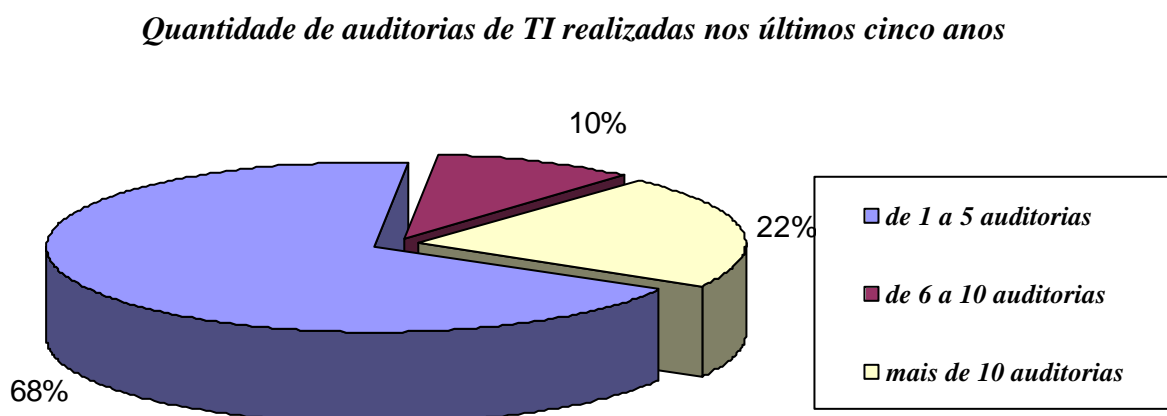



Gráfico 5 – Quantidade de auditorias de TI realizadas nos últimos cinco anos

167. Dentre os órgãos/entidades que realizaram alguma auditoria de TI nos últimos cinco anos, observa-se que 68% deles declararam ter feito somente até cinco auditorias de TI nesse período. Além

[22] Políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais desenhadas para garantir o efetivo alinhamento da TI ao seu próprio modelo de governança, e que os desvios sejam prevenidos ou detectados e corrigidos.

disso, 55% desses órgãos (38 instituições) declararam que, dentre essas auditorias de TI realizadas, pelo menos uma foi executada por órgão de controle externo (TCU) ou interno (Secretaria Federal de Controle ou Controladoria Geral da União). Isso é um indício de que nessas instituições a auditoria de TI ainda não é realizada em bases periódicas.

168. A conseqüência disso é que as organizações correm o risco de ter processos de TI com controles inadequados e, assim, de tais processos serem executados em desacordo com as políticas de TI da própria organização e com a legislação vigente, sem que haja conhecimento do ocorrido pela administração da organização. Além disso, os gestores de TI deixam de ter em mãos uma importante ferramenta para a melhoria dos processos de TI.

Critérios

a) Cobit 4.1 ME2 Monitor and Evaluate Internal Control (Monitorar e Avaliar os Controles Internos – Estabelecer um programa efetivo de controle interno de TI requer um processo bem definido de monitoramento. Esse processo inclui o monitoramento e o relato das exceções de controle, resultados de auto-avaliações e revisão de terceiros. Um benefício chave do monitoramento dos controles internos é prover segurança com vistas a operações efetivas e eficientes e conformidade com leis e regulações);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 15.2 – Conformidade com normas e políticas de segurança da informação e conformidade técnica: convém que a segurança dos sistemas de informação seja analisada criticamente a intervalos regulares;

c) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 6.1.8 – Análise crítica independente de segurança da informação: convém que o enfoque da organização para gerenciar a segurança da informação e a sua implementação (...) seja analisado criticamente, de forma independente, a intervalos planejados, ou quando ocorrerem mudanças significativas relativas à implementação da segurança da informação.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 39. Foi realizada alguma auditoria de TI nos últimos cinco anos no órgão/entidade? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Inobservância da política de segurança da informação da organização quando da implementação dos controles de acesso lógico nos sistemas de informação;

b) Existência de informações não confiáveis na base de dados da organização, o que compromete não só a efetividade dos seus sistemas de informação como a de sistemas de outras organizações que utilizam essa mesma base de dados;

c) Área de TI com governança imatura, sem controles e indicadores que possam apontar os problemas e oportunidades de negócio para a organização.

Achado XXXII. Inexistência de equipe própria para realizar auditoria de TI

169. Somente 19% dos pesquisados declararam ter equipe interna para auditoria de TI. Assim, para uma quantidade expressiva de órgãos/entidades, a auditoria de TI somente é realizada por auditores/consultores independentes, ou por organizações reguladoras, como TCU e CGU. Por esses dados, infere-se que tais organizações ainda não foram afetadas pela tendência de incorporar atividades de auditoria nos seus próprios processos de trabalho. Com isso, tais organizações perdem a oportunidade de ter, no seu auditor interno, um parceiro no processo de melhoria dos seus controles de TI. Além disso, expõem-se ao risco inerente de auditorias realizadas por terceiros: o risco de uso malicioso de ferramentas de auditoria e das informações acessadas durante os trabalhos de auditoria.

170. Vale ressaltar, por outro lado, que ao serem contabilizadas todas as auditorias declaradas pelos órgãos/entidades dos últimos cinco anos, 73% delas foram realizadas por equipe de auditoria interna. Assim, pode-se inferir que, entre os órgãos que declararam fazer tal tipo de auditoria com maior regularidade, o fazem com equipe interna. De fato, ao observar o Achado XXXI, considerando os 22% que declararam ter realizado mais de 10 auditorias nos últimos cinco anos, 91% deles têm equipe interna de auditoria.

171. Observa-se, também, que dentre as auditorias realizadas, a maior quantidade delas (32%) está focada na aquisição de bens e serviços de TI, seguida das auditorias com foco em segurança da informação (20%). Uma possível explicação é que as organizações que executam tais auditorias o fazem em função de exigências legais de agências reguladoras, mais do que por necessidades de gestão.

Critérios

a) Cobit 4.1 ME2 Monitor and Evaluate Internal Control (Monitorar e Avaliar os Controles Internos – Estabelecer um programa efetivo de controle interno de TI requer um processo bem definido

de monitoramento. Esse processo inclui o monitoramento e o relato das exceções de controle, resultados de auto-avaliações e revisão de terceiros. Um benefício chave do monitoramento dos controles internos é prover segurança com vistas a operações efetivas e eficientes e conformidade com leis e regulações);

b) NBR ISO/IEC 17799:2005, item 15.2 – Conformidade com normas e políticas de segurança da informação e conformidade técnica: convém que a segurança dos sistemas de informação seja analisada criticamente a intervalos regulares.

Evidências

a) Apêndice I, planilha de resultados, pergunta: 38. O órgão/entidade possui equipe própria para realizar auditorias de TI? (fl. 38).

Efeitos potenciais

a) Ausência de auditores internos que poderiam auxiliar em auditorias de processos de gestão.

Conclusão

172. Auditorias de TI ainda são pouco freqüentes entre os pesquisados: apenas 40% declararam ter realizado alguma auditoria de TI nos últimos cinco anos. Mesmo entre os 101 órgãos/entidades que a realizaram, 68% executaram no máximo uma auditoria de TI por ano. Além disso, apenas 19% dos pesquisados declararam possuir equipe interna de auditoria de TI.

172.1. Tal resultado indica que a realização de auditorias de TI em bases periódicas não é uma realidade entre os pesquisados. Com isso, esses órgãos/entidades estão perdendo a oportunidade de usar essas auditorias para aperfeiçoar os seus controles internos de TI e, conseqüentemente, promover a melhoria da sua governança de TI.

Proposta de encaminhamento

173. Recomendar à Controladoria-Geral da União que realize regularmente auditorias de TI nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

174. Recomendar à Controladoria-Geral da União, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que promovam ações para estimular a realização de auditorias de TI nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

12. Conclusão

175. O objetivo deste levantamento foi obter informações para elaboração de mapa com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal. Ao final do processo, 255 órgãos/entidades representativos da Administração Pública Federal enviaram tais informações ao TCU por meio de questionário eletrônico elaborado pela Sefti. Dessa relação, constaram os ministérios, as universidades federais, os tribunais federais, as agências reguladoras e as principais autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais.

As respostas recebidas foram agrupadas em nove conjuntos, apresentados nos itens 3 a 11 do presente relatório, em função das questões de auditoria e das áreas de foco da governança de TI. Os grupos foram: Planejamento estratégico institucional e de TI; Estrutura de pessoal de TI; Segurança da informação; Desenvolvimento de sistemas de informação; Gestão de acordos de níveis de serviço; Processo de contratação de bens e serviços de TI; Processo de gestão de contratos de TI; Processo orçamentário de TI; Auditoria de tecnologia da informação.

176. Sobre planejamento estratégico, observou-se que 59% das organizações declararam não realizar o planejamento estratégico de TI, e mais de dois terços não têm comitê diretivo de TI, do qual participam vários setores da organização que decidem sobre as estratégias de TI. A partir desses dados pode-se inferir que a falta de planejamento estratégico institucional pode inibir e/ou prejudicar o planejamento das ações de TI. Assim, o estímulo à elaboração de planejamento estratégico institucional acompanhado da elaboração do planejamento estratégico de TI, em consonância com o primeiro, é uma ação para a melhoria da governança de TI.

177. No que diz respeito à estrutura de pessoal de TI, observou-se que 29% dos pesquisados possuem menos de 1/3 da sua área de TI composta por servidores, o que pode acarretar risco de dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão/entidade para a execução de atividades críticas ao negócio, além de perda do conhecimento organizacional. Do ponto de vista da governança de TI, ainda há que se coletar informações que correlacionem a qualidade das áreas de TI e a sua estrutura de pessoal, para avaliar a adequação entre estruturas e as necessidades dos órgãos/entidades.

178. Já no grupo de questões sobre segurança da informação, observou-se o pior desempenho. Dentre as nove questões sobre o assunto, apenas em uma delas um pouco mais da metade dos pesquisados afirmou executar o controle correspondente, enquanto nas outras questões, a maioria dos

órgãos/entidades declarou não fazê-lo (Gráfico 4). O maior quantitativo de respostas negativas ocorreu nas questões sobre plano de continuidade de negócios (88%) e gestão de mudança (88%), ambos relacionados diretamente com a manutenção da disponibilidade dos serviços de TI. As questões tiveram por base recomendações de boas práticas da norma de segurança NBR ISO/IEC 17799:2005 e incluíram diversos controles que visam garantir a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade das informações tratadas por órgãos/entidades públicas. O resultado preocupa pois a própria prestação do serviço de uma instituição pública aos cidadãos depende da confiabilidade das informações por ela tratadas e ofertadas. O auditor de TI pode ter papel fundamental no aperfeiçoamento da gestão da segurança de informação por meio da indicação de controles para apoiar estruturas e processos organizacionais com vistas à proteção das informações, tendo como referência modelos apropriados.

179. Quanto ao desenvolvimento de sistemas de informação, observou-se que 51% dos pesquisados declararam não possuir metodologia de desenvolvimento de sistemas. Esse resultado representa um risco de produção de software de baixa qualidade, bem como maior dificuldade no gerenciamento do processo de desenvolvimento, o que representa risco de má gestão dos recursos. Além disso, identificou-se o uso de sistemas transacionais com acesso via Internet para as atividades de prestação de serviço ao cidadão por 76% das organizações. Essas informações indicam que é relevante que o auditor de TI esteja preparado para recomendar controles relacionados às boas práticas dos modelos de desenvolvimento de sistemas e, também, avaliar os controles especificamente relacionados às tecnologias de sistemas transacionais via Internet.

180. Sobre gestão de níveis de serviço, 89% dos pesquisados declararam não realizá-la para os serviços prestados internamente, e 74% não o fazem para os serviços contratados. Essa gestão é o principal instrumento de negociação de qualidade de serviço entre as gerências de TI e os seus clientes, e sua ausência em quantidade tão expressiva de organizações preocupa pelo risco tanto de clientes insatisfeitos quanto de investimentos inadequados.

181. Quanto à existência de processo formal de contratação de TI, 46% dos órgãos/entidades consultados informaram não adotá-lo. Essa informação, associada ao fato de que 47% dos pesquisados não realizam análise de custo/benefício das contratações de TI e 40% das organizações consultadas não explicitam os benefícios para a obtenção dos resultados institucionais esperados com cada contratação de TI, sugere que há muito trabalho a ser feito para a melhoria das aquisições de bens e serviços de TI nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

182. Na gestão dos contratos de TI, a situação não é confortável já que mais da metade (55%) das organizações consultadas não adotam processo formal de trabalho para essa atividade. Além disso, um percentual expressivo (65%) das organizações consultadas não realiza periodicamente reuniões com os contratados para avaliação da execução de cada contrato de TI e, 57% não exigem, em contrato, que o conhecimento seja transferido pelos prestadores de serviço aos servidores do órgão/entidade. Assim, os órgãos/entidades da Administração Pública Federal devem ser encorajados a adotar processo formal de trabalho para gestão dos contratos de TI para minimizar os riscos de descumprimento da legislação, desperdício de recursos, interrupção de serviços de TI e baixa qualidade de serviços contratados.

183. Sobre auditorias de TI, 60% dos pesquisados declararam não ter realizado auditorias de TI nos últimos cinco anos. Dentre os órgãos/entidades que realizam esses trabalhos, a maioria (68%) executou de uma a cinco auditorias nos últimos cinco anos. Tal resultado indica que a realização de auditorias de TI em bases periódicas não é uma realidade entre os pesquisados e, portanto, esse recurso não é utilizado de maneira contínua para melhoria da governança de TI.

184. Em paralelo aos itens relacionados à governança, foram identificados os principais sistemas utilizados pelos órgãos/entidades da Administração Pública Federal pesquisados e as bases de dados associadas. Com essas informações, o planejamento das fiscalizações da Sefti contará com subsídios valiosos para seu aprimoramento.

185. Diante do quadro apresentado, observa-se que a situação da governança de TI na Administração Pública Federal é bastante heterogênea do ponto de vista dos seus diversos aspectos. Os aspectos que de alguma forma são regulados por leis e normas (processo orçamentário e contratação e gestão de bens e serviços de TI), somados a planejamento estratégico, desenvolvimento de sistemas, gestão de níveis de serviço e auditoria de TI, apresentam algum desenvolvimento, apesar de estarem longe do ideal. A questão de estrutura de pessoal de TI é bastante diversa e está atrelada à natureza jurídica da organização.

186. O aspecto em que a situação da governança de TI está mais crítica é no que diz respeito ao tratamento da segurança da informação. Conclui-se que essa é uma área em que o TCU pode, e deve, atuar como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança de TI. O Tribunal já acertou, inclusive, ao editar, em 2003 e 2007, a 'Cartilha de Segurança da Informação' para servir como orientação sobre o tema. Outra maneira de induzir a melhoria no tratamento da segurança é a realização de auditorias de TI com foco em segurança da informação, que poderão fornecer subsídios valiosos para os gestores sobre os principais controles que devem ser implementados visando garantir a confiabilidade, a integridade e a disponibilidade das informações tratadas pelos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

187. Assim, existe um campo vasto para atuação deste Tribunal na área de governança de TI na Administração Pública Federal. Se essa atuação for realizada de forma consistente e constante, os resultados serão promissores tendo em vista que poderá haver melhoria generalizada em todos os aspectos da governança de TI. Esse fato repercutirá na gestão pública como um todo e trará benefícios para o País e os cidadãos.

13. Proposta de encaminhamento

188. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

I - recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

a) promova ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI (parágrafos 17 a 32);

b) promova as ações cabíveis quanto à estrutura de pessoal de TI nos órgãos do Poder Judiciário (parágrafos 34 a 52);

c) promova ações com objetivo de disseminar a importância do gerenciamento da segurança da informação e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento da gestão da continuidade do negócio, da gestão de mudanças, da gestão de capacidade, da classificação da informação, da gerência de incidentes, da análise de riscos de TI, da área específica para gerenciamento da segurança da informação, da política de segurança da informação e dos procedimentos de controle de acesso (parágrafos 54 a 87.11);

d) promova ações com objetivo de disseminar a importância da adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas e induzir os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento dessa metodologia (parágrafos 89 a 93.1);

e) promova ações com objetivo de disseminar a importância de gestão de níveis de serviço e induzir os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de acordos de níveis de serviço (parágrafos 95 a 106);

f) promova ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento do processo de contratação de TI (parágrafos 108 a 125);

g) promova ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de gestão de contratos de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento desse processo de gestão (parágrafos 127 a 148);

h) promova ações com objetivo de garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI dos órgãos do Poder Judiciário sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio (parágrafos 150 a 159);

i) promova ações para estimular a realização de auditorias de TI nos órgãos do Poder Judiciário (parágrafos 161 a 172.1);

II - recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

a) promova ações com objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para

implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI (parágrafos 17 a 32);

b) promova as ações cabíveis quanto à estrutura de pessoal de TI nos órgãos do Ministério Público (parágrafos 34 a 52);

c) promova ações com objetivo de disseminar a importância do gerenciamento da segurança da informação e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento da gestão da continuidade do negócio, da gestão de mudanças, da gestão de capacidade, da classificação da informação, da gerência de incidentes, da análise de riscos de TI, da área específica para gerenciamento da segurança da informação, da política de segurança da informação e dos procedimentos de controle de acesso (parágrafos 54 a 87.11);

d) promova ações com objetivo de disseminar a importância da adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas e induzir os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento dessa metodologia (parágrafos 89 a 93.1);

e) promova ações com objetivo de disseminar a importância de gestão de níveis de serviço e induzir os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de acordos de níveis de serviço (parágrafos 95 a 106);

f) promova ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento do processo de contratação de TI (parágrafos 108 a 125);

g) promova ações com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de gestão de contratos de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, os órgãos do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento desse processo de gestão (parágrafos 127 a 148);

h) promova ações com objetivo de garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI dos órgãos do Ministério Público sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio (parágrafos 150 a 159);

i) promova ações para estimular a realização de auditorias de TI nos órgãos do Ministério Público (parágrafos 161 a 172.1);

III - recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que promova ações com objetivo de disseminar a importância do gerenciamento da segurança da informação e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento da gestão da continuidade do negócio, da gestão de mudanças, da gestão de capacidade, da classificação da informação, da gerência de incidentes, da análise de riscos de TI, da área específica para gerenciamento da segurança da informação, da política de segurança da informação e dos procedimentos de controle de acesso (parágrafos 54 a 87.11);

IV - recomendar à Controladoria-Geral da União que realize regularmente auditorias de TI e/ou promova ações para estimular a realização dessas auditorias nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal (parágrafos 161 a 172.1);

V - recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova as ações cabíveis quanto à estrutura de pessoal de TI nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal (parágrafos 34 a 52);

VI - recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) promova ações com objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI (parágrafos 17 a 32);

b) promova ações com o objetivo de disseminar a importância da adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas e induzir os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento dessa metodologia (parágrafos 89 a 93.1);

c) promova ações com o objetivo de disseminar a importância de gestão de níveis de serviço e induzir os órgãos/entidades da Administração Pública Federal a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento de acordos de níveis de serviço (parágrafos 95 a 106);

d) promova ações com objetivo de garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio (parágrafos 150 a 159);

VII - recomendar à Diretoria-Geral do Senado Federal e à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados que adotem as providências contidas no item I no âmbito de suas Casas Legislativas;

VIII - recomendar à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) e à Secretaria-Geral de Administração (Segedam) que adotem as providências contidas no item I no âmbito deste Tribunal;

IX - determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que oriente suas unidades técnicas para considerarem as informações armazenadas na Sefti quando forem executar ações de controle em governança de TI (parágrafos 12, 13, 16, 92.2 e 179.3);

X - assinar prazo de 30 dias, com fulcro no § 1º do art. 42 da Lei n.º 8.443/1992, para que os integrantes da lista disponível no Apêndice III deste relatório enviem, em meio magnético, conforme orientação da Sefti, as informações necessárias para resposta ao questionário utilizado neste levantamento;

XI - remeter cópias do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Levantamento:

a) à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;

b) à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática do Senado Federal;

c) à Diretoria-Geral do Senado Federal;

d) à Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen);

e) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

f) à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

g) à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;

h) à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados;

i) à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados;

j) ao Centro de Informática da Câmara dos Deputados;

k) ao Conselho Nacional de Justiça;

l) ao Conselho Nacional do Ministério Público;

m) ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

n) à Controladoria-Geral da União;

o) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

p) à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

q) à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

r) ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest) da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

s) aos integrantes da lista disponível no Apêndice II deste relatório;

XII - remeter relatório individualizado contendo a posição de cada órgão/entidade e do seu segmento de atuação aos integrantes da lista disponível no Apêndice II deste relatório;

XIII - autorizar, a partir da data do acórdão que vier a ser proferido, a divulgação das informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

XIV - arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)".

É o Relatório.

VOTO

Os presentes autos referem-se a Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, junto a diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a obter informações acerca da governança de Tecnologia da Informação – TI, identificando as áreas onde o TCU deve, preferencialmente, atuar como indutor do processo de aperfeiçoamento do setor.

Dos achados de auditoria discriminados pela equipe encarregada dos trabalhos, gostaria de destacar aqueles que considerei mais relevantes.

O primeiro diz respeito à constatação da ausência, em 64% dos órgãos/entidades pesquisados, de uma Política de Segurança da Informação formalmente definida na organização, motivada por diretriz institucional. Consoante destacado, é a partir dessa política que derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação em TI.

Verificou-se também a ausência de Plano de Continuidade de Negócios, em cerca de 88% dos pesquisados. Tal plano, nos termos consignados no Relatório, deve abarcar o conjunto de documentos que contém a definição das responsabilidades individuais, dos procedimentos de emergência, dos procedimentos operacionais temporários e dos procedimentos de recuperação.

Essas constatações preocupam-me porque revelam certo descompasso entre a gestão da segurança da informação e os objetivos intrínsecos da instituição, podendo boa parte da administração pública estar vulnerável à ocorrência de interrupção de serviços, perda de dados, fraudes e paralisação de funções essenciais.

Outro ponto que vale ser ressaltado refere-se ao fato de que 47% dos órgãos/entidades pesquisados não tem planejamento estratégico institucional em vigor e 59% não fazem planejamento estratégico de TI. A ausência de planejamento afeta diretamente a eficácia e a efetividade das propostas orçamentárias e das contratações de bens e serviços de informática.

Realmente, a partir dos dados obtidos, deduziu-se que 39% das organizações consultadas, quando da solicitação de orçamento para a área de TI em 2007, "*ou repetiram os valores do ano anterior ou simplesmente aplicaram um percentual de aumento linear sobre as despesas realizadas ou, ainda, acrescentaram um valor ao total do ano anterior sem a utilização de um critério transparente*".

Da mesma forma, no tocante à contratação de bens e serviços de TI, apurou-se que percentual expressivo de entes (46%) não adota processo de trabalho formalizado e padronizado, que demonstre o custo, a oportunidade e os benefícios a serem obtidos pela organização.

Tal cenário remete inevitavelmente à alocação indevida de recursos de TI por desarmonia com as prioridades da organização.

Constatou-se também que mais da metade dos entes pesquisados não adota processo formal de trabalho para gestão de contratos de tecnologia da informação, o que pode acarretar baixa qualidade dos serviços prestados, interrupção na execução de contratos e, em última instância, o desperdício de recursos.

Quanto à estrutura de pessoal de TI, além de quantitativo deficiente de servidores efetivos, com significativo percentual de colaboradores externos nos órgãos/entidades pesquisados, foi identificado ainda percentual elevado de funcionários sem formação específica no setor. Como bem assinalado pela unidade técnica, tal circunstância aumenta o risco de perda de conhecimento organizacional, porquanto apreendido por trabalhadores não compromissados com a instituição.

Merece registro, ainda, os percentuais elevados dos órgãos/entidades pesquisados que não executam seja gestão de acordos de níveis de serviços prestados internamente (89%), seja gestão de acordos de níveis de serviços contratados externamente (74%). Conforme salientado, é a partir desses ajustes que se estabelece a qualidade dos serviços de TI em função das necessidades da organização, devendo neles integrar como indicadores, entre outros, a disponibilidade da infra-estrutura de rede, o desempenho dos sistemas e o tempo de solução de problemas.

Não se pode ignorar que os fatos evidenciados neste Levantamento de Auditoria preocupam, pois sugerem um quadro inquietante da governança de TI na Administração Pública Federal.

Contudo, há que vê-los com cautela, já que a própria equipe de fiscalização registrou que "*as informações coletadas foram declaradas pelos gestores e não verificadas pela equipe junto aos órgãos/entidades*", não tendo sido também, nesse primeiro momento, avaliada a pertinência e a qualidade dos documentos produzidos e anexados pelos órgãos/entidades. Ainda que reconheça o caráter preliminar

dos trabalhos, penso que maior solidez dos resultados adviria com uma correspondente confirmação dos fatos em algumas entidades selecionadas por amostragem estatística.

Nada obstante, diante das informações coligidas e da relevância da gestão e do uso de Tecnologia da Informação – TI para que os diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal consigam cumprir suas missões, considero imprescindível a realização de fiscalizações com o objetivo de verificar **in loco** a situação das áreas consideradas mais críticas. Faz-se necessária, ademais, a atualização regular das informações coletadas neste levantamento de modo a permitir que o Tribunal tenha condições de acompanhar a evolução da situação então encontrada. Nesse sentido, acrescentei determinação à Sefti a respeito.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

TC–008.380/2007-1
Natureza: Levantamento de Auditoria
Órgão: Diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal
Resumo processo
RELATOR: GUILHERME PALMEIRA

DECLARAÇÃO DE VOTO

Considerando a relevância do tema, louvo a iniciativa deste tribunal em determinar a realização de levantamento com o objetivo de “coletar informações acerca dos processos de aquisição de bens e serviços de TI, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos de TI, e das principais bases de dados e sistemas da Administração Pública Federal”.

O Relatório produzido pela Sefti teve como principal objetivo obter informações para elaboração de mapa com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal.

No percurso do alcance desse objetivo, o Tribunal identificou as seguintes lacunas:

a) ausência de planejamento estratégico institucional
b) quantidade reduzida e deficiência de qualificação de servidores na área de TI
c) ausência de carreira específica para a área;
d) ausência de política de segurança da informação, dentre outras.

O resultado alcançado pelo presente processo justifica, assim, a atuação deste Tribunal como instrumento de aperfeiçoamento da gestão publica. Some-se a isso a significância dos recursos empregados pela Administração Federal na área de tecnologia da informação, que, segundo dados do Siafi de 2007, ultrapassam a soma de seis bilhões de reais por ano.

Vejo, portanto, com satisfação, o conjunto de recomendações sugerido pelo relator da matéria, o qual, certamente, se devidamente implementado, trará grande contribuição para o alcance da governança adequada de TI no setor público federal.

Com esse breve comentário, manifesto minha concordância com o voto proferido pelo relator, ao tempo em que parabenizo a equipe técnica que atuou no processo.

AROLDO CEDRAZ
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1603/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC - 008.380/2007-1 (com 9 anexos)
2. Grupo I; Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão: Diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, junto a diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a obter informações acerca da situação da gestão e do uso de Tecnologia da Informação – TI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP que, nos órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público da União, respectivamente:

9.1.1. promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização;

9.1.2. atentem para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição;

9.1.3. orientem sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante normatização, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso;

9.1.4. estimulem a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;

9.1.5. promovam ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados externamente às necessidades da organização;

9.1.6. envidem esforços visando à implementação de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI, bem como de gestão de contratos de TI, buscando a uniformização de procedimentos nos moldes recomendados no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário;

9.1.7. adotem providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos do negócio;

9.1.8. introduzam práticas voltadas à realização de auditorias de TI, que permitam a avaliação regular da conformidade, da qualidade, da eficácia e da efetividade dos serviços prestados;

9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR que oriente os órgãos/entidades da Administração Pública Federal sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante orientação normativa, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso;

9.3. recomendar à Controladoria-Geral da União - CGU que realize regularmente auditorias de TI e/ou promova ações para estimular a realização dessas auditorias nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal;

9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que, nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal:

9.4.1. promova ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico,

procedendo, inclusive mediante orientação normativa, à execução de ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização;

9.4.2. atente para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição;

9.4.3. estimule a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;

9.4.4. promova ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados externamente às necessidades da organização;

9.4.5. adote providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos de negócio;

9.5. recomendar à Diretoria-Geral do Senado Federal e à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados que adotem, no âmbito de suas Casas Legislativas, as providências contidas no item 9.1;

9.6. recomendar à Secretaria-Geral da Presidência - Segepres e à Secretaria-Geral de Administração - Segedam que adotem, no âmbito deste Tribunal, as providências contidas no item 9.1;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que oriente suas unidades técnicas para considerarem as informações armazenadas na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti quando forem executar ações de controle em governança de TI;

9.8. reiterar diligência aos órgãos/entidades que não responderam ou que não completaram as respostas à pesquisa levada a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, fixando prazo de 30 (trinta) dias para que sejam enviados, em meio magnético, conforme orientação daquela Secretaria, as informações necessárias para resposta ao questionário utilizado neste levantamento;

9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti que realize fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas da governança de TI nos órgãos/entidades fiscalizados e organize outros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal;

9.10. remeter cópias do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem como cópia integral do Relatório de Levantamento à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática do Senado Federal; à Diretoria-Geral do Senado Federal; à Secretaria Especial de Informática do Senado Federal - Prodasen; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados; à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados; ao Centro de Informática da Câmara dos Deputados; ao Conselho Nacional de Justiça; ao Conselho Nacional do Ministério Público; ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; à Controladoria-Geral da União; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; à Secretaria de Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - Dest da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; aos órgãos/entidades que responderam à pesquisa promovida pela Sefti (Apêndice II do Relatório);

9.11. autorizar, a partir da data do acórdão que vier a ser proferido, a divulgação das informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

9.12. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1603-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-002.302/2006-0 (com 4 volumes e 1 anexo).

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit e Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogados constituídos nos autos: Mariana Carvalho Pozenato Martins, OAB/PR 36.532; e Paulo Vinicius de Barros Martins Jr., OAB/PR 19.608.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. PROGRAMA EMERGENCIAL DE TRAFEGABILIDADE E SEGURANÇA NAS ESTRADAS – PETSE. DEFICIÊNCIAS GRAVES NA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. REJEITAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS IRREGULARIDADES ATRIBUÍDAS AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

1. O Tribunal de Contas da União tem perfilhado entendimento no sentido de que, no caso das obras rodoviárias emergenciais do PETSE:

1.1 a ausência de instrumento de contrato, desde que reste comprovada a não-ocorrência de atos lesivos ao erário, é irregularidade que permite a continuidade da obra mediante o saneamento do vício original;

1.2. o projeto básico elaborado com a finalidade de caracterizar os serviços a serem realizados pode constituir-se de planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que tais serviços tenham natureza emergencial e baixa complexidade executiva, como é o caso de tapa-buraco e remendo de trincas.

2. É passível de multa o engenheiro responsável pela fiscalização de obras rodoviárias a cargo do Dnit, quando for constatado o não-cumprimento da atribuição fiscalizatória de que trata o art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de fls. 868/877, com ressalva a alguns ajustes de forma que considero pertinentes:

“Trata-se de análise de razões de justificativa acerca dos indícios de irregularidades apurados em Levantamento de Auditoria realizado nas obras em caráter emergencial na rodovia BR-476, no trecho compreendido entre o km 195,8 e o km 277,9, constante do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, no Estado do Paraná, que motivaram as comunicações de audiência às fls. 350/356 (volume 1), em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão nº 1.448/2006-TCU-Plenário (fls. 322/345).

2. Em seu subitem 9.2.1, o supracitado acórdão determinou que fosse promovida a audiência dos Srs. Mauro Barbosa da Silva, Diretor-Geral do Dnit, e David Gouvêia, Coordenador da 9ª Unit (função que recebe atualmente a denominação de Superintendente Regional no Estado do Paraná do Dnit), que apresentaram em resposta os documentos apensados, respectivamente, às fls. 537/683 (Volume 3) e às fls.

375/527 (Volume 2) dos autos, que serão a seguir analisados para cada irregularidade transcrita daquela decisão.

‘9.2.1.1. excessiva demora na celebração do Contrato nº 9010/2006 com a empresa Sconntec – Construtora de Obras Ltda., acarretando a realização de parte dos serviços sem cobertura contratual, gerando insegurança jurídica e configurando gestão temerária de recursos, em oposição aos princípios da legalidade e razoabilidade.’

3. O Diretor-Geral do Dnit entende prejudicada a apresentação de justificativas a respeito da irregularidade, visto a assinatura do contrato se dar no âmbito da Superintendência Regional. O Superintendente, por sua vez, alega que ao ser declarado o estado de emergência nos trechos de rodovias relacionadas no anexo I da Portaria Dnit nº 1.806/2005, a Superintendência Regional do órgão ‘resolveu proceder de forma célere, para que o estado crítico dos trechos em questão não se agravassem ainda mais’. Os procedimentos assim tomados teriam amparo no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993; no art. 5º da Constituição Federal, no que tange à garantia dos direitos invioláveis à vida e segurança; na Decisão TCU nº 191/2000, 2ª Câmara, que trata da assinatura retroativa de renovação contratual; e no fato de a Portaria Dnit nº 1.806, em conjunto com as Instruções Normativas vigentes e a proposta da empresa, servirem como base para a emissão posterior do contrato, minimizando o risco da formalização a posteriori.

3.1. Nenhum dos dispositivos citados faz sequer alusão à irregularidade apontada. O atendimento ao dispositivo constitucional não pressupõe o descumprimento de normas infraconstitucionais, e a Lei das Licitações considera justificável a dispensa de uma licitação em situações emergenciais, que não se confunde com a exigência de formalização contratual.

3.2. Mesmo a interpretação do jurista Marçal Justen Filho, transcrita nas razões de justificativa, de que o referido dispositivo da Lei das Licitações permitiria implicitamente uma ‘ressalva de força maior’ no sentido de que a ‘formalização da avença seja posterior ao início da execução da prestação devida pelo particular, sempre que as circunstâncias assim o exijam’, ainda que passível de ser acatada pelo Tribunal em justificativas para casos específicos, não seria aplicável a uma situação em que tal formalização só ocorreu mais de três meses após o início dos trabalhos, sem que a natureza das circunstâncias assim o exigissem.

3.3. Além disso, o inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, ao vincular a contagem de prazos para prestação dos serviços emergenciais à ‘ocorrência da emergência ou calamidade’, deixa implícito que algum fato tenha gerado a situação de emergência ou de calamidade pública, o que a princípio não se confunde com a data na qual a administração do órgão resolveu classificar como emergenciais as providências afetas à recuperação de estradas degradadas em razão da sua própria omissão em efetuar a devida manutenção das mesmas. Não se trata aqui da ocorrência de um fato extraordinário que tenha mobilizado o órgão para a tomada de ações urgentes, mas sim de uma decisão da administração de pôr fim à sua própria inércia. Em face disso, tanto o referido dispositivo como a alusão ao texto constitucional serviriam melhor a um questionamento quanto a essa omissão por parte do órgão e das políticas públicas correlatas, do que como justificativa para a autorização de início de serviços sem o devido amparo contratual.

3.4. Já a Decisão desta Corte, referida no item 3.1, trata especificamente de uma ocorrência relacionada com a demora na realização de um aditamento contratual para prorrogação da vigência de um contrato já existente, situação bastante diversa da ora enfrentada, o que apenas demonstra inexistir na jurisprudência desta Corte entendimento que dê amparo à presente irregularidade.

3.5. Por fim, a tese de que a existência de autorização para a contratação, bem como de uma proposta da empresa escolhida para executar os serviços, minimizaria os riscos ocasionados pelo atraso na formalização do contrato, serve quando muito para relativizar a gravidade da irregularidade comparativamente a outras situações hipotéticas, sem contudo afastá-la, como justamente não mais que isso parece pretender os próprios responsáveis com tais considerações.

3.6. Considerando o risco de dano ao erário em que incorreu desnecessariamente o órgão com a adoção de procedimentos que afrontam não apenas os artigos 60, parágrafo único, e 62 da Lei nº 8.666/1993, mas também princípios basilares que devem nortear a administração pública, mostra-se cabível aplicar ao responsável, Sr. David Gouvêa, a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

‘9.2.1.2. ausência de verificação prévia da situação fiscal, cadastral, técnica e da capacidade operacional da empresa Sconntec – Construtora de Obras Ltda. por ocasião do início dos serviços,

desrespeitando os arts. 29 e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, e o art. 1º, §§ 2º e 3º, da Instrução de Serviço nº 1/2006 do Dnit e os princípios da legalidade e isonomia.'

4. As justificativas prestadas, acrescidas dos documentos comprobatórios anexados às fls. 399/527, em particular no que se refere à apresentação de cópia de consulta ao SICAF impressa em 5/1/2006 (fl. 400), mostram-se suficientes para elidir os fundamentos da presente irregularidade.

'9.2.1.3. realização de serviços não emergenciais, tais como correção de fissuras e trincas inferiores a 3 mm, manutenção da faixa de domínio (limpeza da ponte, limpeza dos dispositivos de drenagem, serviços de roçada), os quais deveriam ser precedidos do devido certame licitatório, em desrespeito ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 2º da Portaria nº 1.806, de 30/12/2005, que instituiu o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas no âmbito do Dnit.'

5. O Diretor-Geral do Dnit, face ao cunho eminentemente técnico da matéria, se restringe a transcrever trechos das justificativas apresentadas pelo Superintendente Regional, que por sua vez não trazem elementos que estendem a responsabilidade pela irregularidade ao Sr. Mauro Barbosa da Silva.

5.1. As justificativas para os serviços de limpeza de ponte e limpeza dos dispositivos de drenagem reportam-se ao inciso III do art. 2º da Portaria Dnit nº 1.806/2005, que inclui a 'recuperação de obras de arte especiais e correntes em situação crítica' entre os serviços as obras de caráter emergencial no âmbito do PETSE. Não há, contudo, nenhuma referência quanto à criticidade da situação, mas apenas à descrição dos serviços a partir de excertos do Manual de Conservação Rodoviária do Dnit, acrescidos de explicações adicionais sobre a execução dos mesmos. Nenhum desses serviços está incluído entre os previstos na norma ISC 19/04, que trata da Execução de Reparos em Obras-de-arte Especiais, constante do Anexo B.19 do referido Manual.

5.2. Já os serviços de roçada e capina manual seriam enquadrados no inciso IV do mesmo artigo, que refere-se a 'recuperação de sinalização'. Entretanto, o Manual caracteriza esses serviços como de Canteiros, Interseções e Faixas de Domínio, e não entre os que constam como de Segurança e Sinalização (respectivamente itens 'e' e 'f' do capítulo 4.3.2.2.2 – Instruções para a Realização de Inspeções Periódicas).

5.3. Observa-se, portanto, que as situações previstas no art. 2º da referida rortaria não se aplicam aos serviços acima descritos. Sendo assim, sua contratação deveria ter sido pautada pelo disposto no art. 4º da mesma portaria, que estabelece que 'durante o prazo de contratação emergencial de que trata o art. 3º, deverá o Dnit deflagrar procedimento licitatório objetivando à solução definitiva dos problemas existentes'. O seu parágrafo único complementa ainda que 'concluído o procedimento licitatório de que trata o **caput** e promovida a contratação da licitante vencedora do certame, se extinguirá imediatamente a contratação emergencial', procedimentos que foram ignorados na obra em apreço.

5.4. Considerando que a contratação direta desses serviços incorreu em desobediência aos dispositivos legais citados nos termos da audiência, bem como em afronta ao princípio da isonomia que deve nortear as ações da administração pública, mostra-se cabível aplicar ao responsável, Sr. David Gouvêa, a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992, bem como determinar ao Dnit que se abstenha de efetuar a contratação direta de serviços sem o devido amparo legal para a dispensa de prévia licitação.

9.2.1.4. início e realização de grande parte dos serviços sem a prévia elaboração de um levantamento detalhado dos serviços a serem executados, no qual constasse previsão de quantitativos, localização geográfica, tipo de intervenção (tapa-buraco, remendo profundo ou outro tipo de correção), com nível de precisão razoável, inviabilizando a devida caracterização da obra em questão, em afronta aos arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

6. Mais uma vez, o Diretor-Geral do Dnit se limita a ressaltar trechos das justificativas apresentadas pelo Superintendente Regional, que por sua vez não trazem elementos que estendem a responsabilidade pela irregularidade ao Sr. Mauro Barbosa da Silva.

6.1. Em suas razões de justificativa, o Sr. David Gouvêa volta a centrar-se na tese de que o caráter emergencial da obra não permitiria atrasos no seu início, por envolver a possibilidade de ocorrência de 'graves perdas, materiais ou até mesmo de vidas', dada a gravidade das patologias que se instalaram no pavimento, por não terem sido executados os serviços de conservação necessários. Mostra com isso que, na sua visão, o abandono não justificado da conservação de estradas sob responsabilidade do próprio Dnit justificaria ações tomadas ao arrepio da Lei das Licitações e das normas internas do próprio órgão, a partir de um determinado momento arbitrariamente definido pela administração.

6.2. Não apenas a lógica, mas a própria sustentação na realidade da argumentação mostra-se questionável, uma vez que a empresa escolhida para efetuar os serviços, logo no primeiro dia de trabalho, preencheu os buracos e panelas existentes em todo o trecho com massa betuminosa, um serviço provisório que não seria sequer cobrado do Dnit, com o objetivo de evitar possíveis ações judiciais caso algum acidente ocorresse durante o período em que fosse de sua responsabilidade efetuar reparos na pista. Isso demonstra que, caso as ações do Dnit tivessem efetivamente sido pautadas em função do risco de acidentes decorrentes de defeitos existentes na pista, alternativas mais eficientes poderiam ter sido tomadas para contornar o problema, sem que fosse necessário infringir os dispositivos legais supracitados.

6.3. Mais adiante em suas razões de justificativa, o responsável admite a existência de trechos onde o serviços foram superdimensionados, que seriam todavia compensados com outros trechos onde os mesmos foram subdimensionados, sem explicar de que forma a simples existência de divergências qualitativamente opostas garantem o equilíbrio quantitativo do orçamento apresentado.

6.4. As justificativas acrescentam que 'não havia tempo útil para a realização de um levantamento extremamente detalhado das condições da pista, muito menos para a elaboração de um projeto para a realização dos serviços'. Caso o foco do projeto fosse devidamente restrito ao que dispõe os quatro incisos do citado dispositivo, não teria a tarefa exigido o tempo que supõem os responsáveis, já que não maior que o necessário para a empresa cobrir os defeitos com massa betuminosa seria o tempo despendido em marcar os defeitos a serem executados emergencialmente, inclusive com prévia inspeção visual do eventual comprometimento das camadas de base e sub-base, de forma que todos os serviços emergenciais fossem definidos com a precisão necessária para a contratação direta dos mesmos.

6.5. Em vez disso, o que observamos na inspeção **in loco** foi que à empresa convocada para execução da obra foi concedida total liberdade em definir quais defeitos teriam caráter emergencial, e portanto deveriam ser corrigidos, com base apenas em uma planilha de quantitativos extremamente vaga, que especificava apenas o volume total de serviços estimados para a obra, sem definir em que pontos, dos 80,2 km do trecho em questão, eles deveriam ser executados.

6.6. Por fim, é alegado que a exigência de elaboração prévia de um projeto básico não poderia ser adotada na prática 'tendo em vista que um serviço de conservação difere enormemente de uma obra de restauração', sendo que apenas nesse último caso são levantados os defeitos e indicadas soluções detalhadas e quantificadas para corrigi-los, enquanto que nos serviços de conservação 'parte-se do grau de deterioração das rodovias e do volume médio diário de veículos para se estimar os tipos e as quantidades de serviços a serem executados através de níveis de esforço para cada serviço', que constituíram as providências efetivamente tomadas pelo órgão. Não explica, contudo, porque foram contratados serviços de conservação no âmbito de um programa emergencial de recuperação de trechos críticos.

6.7. O que de fato cabia à Administração, com base no que estabelece a Portaria Dnit nº 1.806/2005, seria efetuar a contratação direta de empresa para fins de restauração emergencial da rodovia de forma que fossem assim executados estritamente os serviços previstos no seu art. 2º, e licitar os serviços de conservação não previstos naquele dispositivo, conforme dispõe o art. 4º da mesma Portaria. Em vez disso, foi feita uma única contratação abrangendo serviços de restauração emergencial e conservação da rodovia, que não contou com a elaboração de projeto para a restauração emergencial imprescindível para os serviços de restauração, e tampouco com a licitação imprescindível para os serviços de conservação.

6.8. Agindo desse modo, o responsável afrontou disposições constantes dos arts. 6º, inciso IX, 7º, inciso I e § 1º, e 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, além dos arts. 2º e 4º da Portaria Dnit, configurando gestão temerária dos recursos públicos envolvidos, devendo-lhe ser aplicada a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

(...)

7. Já o subitem 9.2.2 do supracitado acórdão determinou que fosse promovida a audiência do Sr. Gilberto Massucheto, Engenheiro Supervisor da Unidade Local de São José dos Pinhais da 9ª Unit do Dnit, que por sua vez apresentou as razões de justificativa apensadas às fls. 713/835 (Volume 4) dos autos, e analisadas a seguir.

'9.2.2.1. não-observância ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, na qualidade de fiscal da obra, designado pela Portaria Dnit/9ª Unit nº 9, de 9/1/2006, e omissão quanto à convocação, em caso de impedimento por qualquer motivo, do fiscal designado como seu substituto, o Engenheiro Rui Franco Brandão, para exercer essa função;'

8. O responsável alega deficiências de comunicação interna no órgão quanto à nomeação do substituto, visto não ter sido dado conhecimento à Unidade Local de São José dos Pinhais da designação

feita pela 9ª Unit do Dnit. Esse problema teria sido contornado pela atividade gerencial da unidade, a partir de convocações verbais a servidores para a fiscalização dos trabalhos em andamento. Foram ainda anexados os diários de obra do período de 09/01/2006 a 16/02/2006.

8.1. Esses esclarecimentos poderiam ser considerados suficientes caso as exigências constantes do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 fossem interpretadas como meras formalidades a serem cumpridas. Nesse sentido, o desconhecimento da Portaria que designava o responsável pela fiscalização da obra e o seu substituto seria fato de menor importância, uma vez que as medidas informais adotadas para contornar as dificuldades que o responsável encontrava para exercer a fiscalização, em razão do seu estado de saúde, seriam equivalentes em termos de resultados.

8.2. Apreende-se do texto da Lei, no entanto, que a referência expressa a que o representante da administração seja ‘especialmente designado’ para a função, podendo inclusive contar com ‘a contratação de terceiros para ‘assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição’, traz consigo o propósito justamente de exigir que o acompanhamento e a fiscalização da obra não seja efetuado de acordo com disponibilidades circunstanciais de mão-de-obra, como poderia ser o caso de atribuições de menor importância, mas por servidor imbuído do cumprimento e da responsabilidade por todas as ações que essa atividade envolva, em particular as referidas no § 1º do mesmo artigo, dentro dos limites a que se refere o seu § 2º.

8.3. No presente caso, o que se observa é que essa designação, ao recair sobre o supervisor da Unidade Local do Dnit, é exercida como mais um elemento a ser considerado no gerenciamento da unidade. Nesse contexto, o sentido da exigência legal teria aparentemente sido compreendido de forma equivocada, como se não fosse mais que mera formalidade cujo cumprimento traria apenas interferências desnecessárias na atividade gerencial de sua responsabilidade.

8.4. Sob esse aspecto, um julgamento menos rigoroso da questão poderia considerar como suficiente para a correção da irregularidade a determinação de que esse dispositivo seja rigorosamente cumprido pela unidade. Entretanto, as deficiências observadas na fiscalização e acompanhamento do contrato em questão demonstraram quão graves podem ser as conseqüências do descumprimento do dispositivo em questão, a ponto de inviabilizar a efetiva defesa do dinheiro público empregado na obra.

8.5. Considerando tratar-se de um contrato que tinha como particularidade a convocação da construtora sem formalização do contrato, sem licitação prévia e sem prévia especificação dos serviços a serem executados, era óbvia a necessidade de que fosse dedicada uma atenção particular ao acompanhamento e à fiscalização da obra por parte do Dnit. É inadmissível, portanto, que:

- os diários de obras (fls. 736/766) fossem elaborados exclusivamente pela contratada e não fossem assinados pelo fiscal da obra, e tampouco qualquer comentário a respeito das informações lá constantes;

- as empresas definissem muitas vezes quais os defeitos seriam reparados, sem indicação dos mesmos por parte do fiscal da obra, tendo sido observado, conforme mostram as fotografias às fls. 24/25, que:

- foram feitas marcações dos serviços com furos no asfalto, em vez da utilização de tinta, giz ou lápis de cera, conforme definem as normas do próprio Dnit;

- foram demarcadas áreas para recuperação significativamente maiores que as necessárias para reparar os defeitos existentes;

- persistem, mesmo depois de concluída a obra, os furos produzidos em trechos que por algum motivo deixaram de ser objeto de reparos, o que inevitavelmente produzirá infiltrações no pavimento e sua conseqüente deterioração, conforme observado em passagem pelo trecho no dia 08/09/2006;

- o servidor comumente designado para fiscalizar a obra não pernoitasse nas proximidades porque não seria ressarcido pelas despesas com hospedagem, apesar de inferiores às despesas com combustível (por envolver deslocamentos de cerca de 400 km, ida e volta), fazendo não mais que uma visita semanal à obra;

- seja agora informado que havia um fiscal contratado para a fiscalização da obra desde fevereiro de 2006, sendo que ao final daquele mês, quando foram efetuadas as verificações **in loco**, fomos informados que estaria sendo contratada uma empresa para essa função.

8.6. Assim, as razões de justificativa apresentadas não se mostram suficientes para elidir os fundamentos da irregularidade, e tampouco para afastar os indícios de gestão temerária e potencialmente danosa aos cofres públicos dela decorrentes, mostrando-se cabível aplicar ao responsável a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

'9.2.2.2. elaboração da Planilha de Serviços de Recuperação e Manutenção Emergencial, utilizada como orçamento-base para a obra em questão, contendo diversos serviços caracterizados como não emergenciais pelo Manual de Conservação Rodoviária do Dnit, tais como os de recomposição de revestimento com CBUQ, selagem de trinca AC e serviços de manutenção da faixa de domínio, incluindo limpeza de ponte, limpeza dos dispositivos de drenagem, serviços de roçada e capina manual, entre outros;'

9. As justificativas apresentadas podem ser agrupadas em duas linhas de defesa. Uma primeira tese sustenta que os serviços questionados tornam-se relevantes para a segurança do tráfego na medida em que os defeitos mais graves são solucionados, uma vez que a boa condição do pavimento leva à condução de veículos em maiores velocidades, fazendo com que deficiências na visibilidade da sinalização, decorrentes da ausência de manutenção da faixa de domínio, e problemas de drenagem na pista, decorrentes da não execução dos referidos serviços de limpeza, poderiam causar acidentes de ainda maior gravidade.

9.1. Uma segunda tese sustenta que o conceito de conservação de emergência a que se refere o capítulo 5 do Manual de Conservação Rodoviária do Dnit, ao fazer referência apenas aos serviços de recomposição de aterros e remoção de barreiras, não se confunde com os serviços contratados de forma emergencial no contexto do PETSE, cuja conotação global, decorrente da inclusão em seu escopo de outros serviços de conservação além dos de emergência, abrangeria 'todos os serviços evocados na programação do Plano de atuação na forma que foi deflagrado'.

9.2. Ambos os argumentos caem por terra ante a análise da legislação que regulamenta o programa, conforme já comentado no item 5 da presente instrução, que trata da mesma irregularidade. Não caberia ao responsável, quando da contratação direta da obra, avaliar subjetivamente o caráter emergencial de cada serviço necessário para a perfeita regularização das condições da rodovia, mas verificar a sua adequação ao que dispõem os incisos I a IV do art. 2º da Portaria Dnit nº 1.806/2005. Mostrando-se necessária a execução de outros serviços que não os ali explicitamente referidos, a aplicação do art. 4º da mesma Portaria garantiria a contratação dos mesmos, mediante prévia realização do procedimento licitatório pertinente.

9.3. Tendo sido a obra em questão objeto de contratação direta, seu escopo deveria necessariamente ater-se à execução dos serviços pertinentes aos especificados no referido dispositivo, devendo os demais ser objeto da licitação pertinente. Portanto, a avaliação da importância dos serviços para os quais não havia previsão de dispensa de licitação no âmbito do PETSE somente se prestaria a eventuais questionamentos quanto à pertinência da regulamentação do programa, propósito que não se insere nos objetivos da presente audiência e tampouco das justificativas apresentadas, pelo que delas se apreende.

9.4. Assim, as demais informações prestadas pelo responsável, relativamente a cada um dos serviços questionados, nada oferecerem, em adição ao já exposto nas justificativas anteriormente analisadas sobre a mesma irregularidade, que possa proporcionar entendimento diverso do acima exposto, de modo que tampouco aqui foram afastados os fundamentos da irregularidade apontada. Mostra-se cabível, portanto, aplicar ao responsável a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

'9.2.2.3. discrepâncias significativas entre os quantitativos previstos para os serviços constantes da planilha orçamentária e os efetivamente necessários, em particular no que se refere aos serviços de remendo profundo, que se encontram significativamente superavaliados com relação à situação observada na rodovia e que, tendo custo superior aos serviços de tapa-buraco e correção de defeitos, oneraram indevidamente o custo estimado para a obra;'

10. Inicialmente, é preciso ressaltar que o texto no qual o responsável baseou sua defesa difere dos termos que constam do ofício de audiência, de sorte que a última oração acima transcrita ('oneraram indevidamente o custo estimado para a obra') foi substituída pela última oração do questionamento seguinte ('quando efetivamente foram realizados quase que exclusivamente serviços de correção de defeitos, de custo significativamente inferior aos demais').

10.1. O responsável inicia suas justificativas com base em dados que demonstrariam, sem que suas fontes e memórias de cálculo fossem citadas, que o segmento da BR-476 encontra-se em estado de reconstrução, como se tal consideração fosse suficiente para refutar o questionamento acerca dos quantitativos constantes do orçamento básico da obra. Da mesma forma, o cálculo da espessura do pavimento correspondente à distribuição da quantidade de material estimado para a obra sobre todo o trecho em questão não condiz com o estado em que se encontrava a rodovia, cujo pavimento apresentava-

se em perfeitas condições em boa parte de sua extensão e em condições precárias apenas em determinados segmentos.

10.2. Em vez de demonstrar a precisão dos valores constantes no PATO, o responsável vem confirmar que o mesmo foi elaborado sobre estimativas extremamente vagas, sobre as quais jamais poderia haver uma definição minimamente confiável do volume de serviços efetivamente necessários para a recuperação do trecho em questão. Independentemente de considerações acerca da aplicabilidade de uma sistemática desenvolvida para a manutenção e conservação de rodovias ser aplicada em uma situação de reparos emergenciais, não ficou em nenhum momento demonstrado que o PATO elaborado pela unidade atendeu aos preceitos que devem nortear a elaboração de um projeto básico.

10.3. Foram também prestados esclarecimentos acerca de supostas divergências entre os serviços cobrados e os que teriam sido executados, constatadas durante a fiscalização a partir da medição das áreas dos recortes executados em um trecho de um quilômetro de rodovia e da profundidade máxima do reparo estimada por fiscal da obra. Com base nos corpos de prova obtidos em perfurações com sonda rotativa, realizados no trecho pela empresa contratada para fiscalização da obra com acompanhamento de representante desta Secretaria, foi possível constatar que a profundidade média das intervenções realizadas no pavimento foi de 21,315 cm, o que se mostra compatível com os serviços medidos pela empresa executora da obra.

10.4. Essa questão, não obstante ter constituído uma das irregularidades consignadas no relatório de auditoria, não motivou a realização de audiências aos responsáveis, mas a determinação de que trata o subitem 9.1.2.1 do Acórdão nº 1.448/2006-TCU-Plenário, no sentido de que fossem realizadas perfurações com sonda rotativa no trecho, com vistas à conferência entre os quantitativos medidos e aqueles efetivamente realizados, previamente a qualquer pagamento no âmbito do contrato em questão.

10.5. Ao serem afastados os indícios de cobrança por serviços não executados em decorrência do cumprimento dessa determinação pelo Dnit, torna-se desnecessária a adoção das medidas que de outra forma caberiam ser aplicadas por este Tribunal, envolvendo a conversão do processo em tomada de contas especial, quantificação do débito e identificação dos responsáveis pela irregularidade. No que tange à presente análise das presentes razões de justificativa, no entanto, essa questão nada acrescenta, visto tratar-se aqui das divergências entre os serviços previstos e os efetivamente necessários, e não entre os serviços medidos e os efetivamente executados.

10.6. Assim, independentemente das conclusões alusivas à idoneidade da empresa contratada com base nas medições efetuadas sobre os serviços executados, não ficam afastados os indícios de gestão temerária de recursos públicos decorrentes da elaboração de orçamentos meramente estimativos para a contratação direta de serviços de recuperação emergencial de rodovias, pelo que se mostra cabível aplicar ao responsável a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

‘9.2.2.4. apresentação, por solicitação da equipe, de informações a respeito dos serviços realizados pela empresa Sconntec – Construtora de Obras Ltda. que não correspondem à realidade observada na obra, em particular no que se refere à execução dos serviços de remendo profundo e tapa-buraco, quando efetivamente foram realizados quase que exclusivamente serviços de correção de defeitos, de custo significativamente inferior aos demais;’

11. Em síntese, as razões de justificativa sustentam que os serviços cobrados, por serem mais urgentes, foram executados logo no início dos trabalhos de recuperação da rodovia, o que poderia ser confirmado a partir da análise do consumo de mistura betuminosa efetuado no período, que seria incompatível com o requerido pelo serviço de correção de defeitos, em função da maior produtividade a ele inerente.

11.1. Em que pese não ter sido sugerido que todos os serviços de tapa-buraco tivessem sido executados como correção de defeitos, e ser válido o cálculo apenas mantidas as condições de produtividade plena constante em suas premissas, o que não necessariamente teria sido praticado na obra, há que se considerar que tampouco foram encontradas evidências nas informações constantes dos autos que suportem de forma inequívoca a prática da irregularidade em comento, uma vez verificada a necessária congruência entre a característica do serviço efetivamente executado e o consumo de material correspondente.

11.2. Considerando que a verificação inconteste da questão, a partir da abordagem sugerida pelo responsável em suas razões de justificativa, exigiria exames que não coadunam com a fase em que se encontra o processo, e que não foram constatadas incompatibilidades entre o serviço declarado pela

construtora e o efetivamente executado, nas medições a que se refere o item anterior, as justificativas aqui apresentadas podem ser acolhidas sem que se veja prejudicado o rigor pertinente à apreciação da matéria.

‘9.2.2.5. apresentação, por solicitação da equipe, de informações a respeito dos serviços a serem realizados pela empresa Sconntec – Construtora de Obras Ltda. que não correspondem às necessidades da obra, haja vista não haver correspondência entre a situação do trecho e os volumes de serviços previstos para os mesmos, evidenciando a existência de erros significativos nas estimativas realizadas que serviram de base para a elaboração da proposta da empresa convocada para execução imediata da obra;’

12. As justificativas apresentadas se resumem à repetição de argumentos anteriormente apresentados, que em momento algum efetivamente abordam o que foi questionado, e tampouco explicam as constatações que levaram ao presente questionamento, relatadas no relatório de fiscalização (fls. 16/17). Deixaram de ser apresentadas, portanto, razões para ter constado do levantamento dos serviços previstos (fls. 90/91) o volume total de serviços estimados no PATO ainda não executados distribuído sobre todos os 80,2 km da rodovia, a despeito das disparidades observadas na contagem de defeitos realizada pela equipe em trechos distintos. Assim, trechos como os entre os km 211 e 214, com grande número de defeitos, possuíam a previsão dos mesmos 19,892 m³ para os serviços de tapa-buracos que o trecho entre o km 268 e 269, por exemplo, onde não foi observado nenhum defeito na pista.

12.1. Ao não ter sido devidamente justificada a presente irregularidade, fica caracterizada a gestão temerária de recursos públicos pelos mesmos motivos expostos no item 10.6 supra, de modo que valem aqui as proposições traçadas naquela ocasião.

13. Concluída a análise das razões de justificativa apresentadas, restaria por acrescentar às medidas a serem determinadas ao órgão auditado a manutenção em definitivo da medida cautelar exarada no subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1.448/2006-Plenário. Considerando que os preços praticados no contrato foram devidamente ajustados de forma a atender àquela determinação, se mostra pertinente determinar em definitivo que os pagamentos que eventualmente ainda não tenham sido efetuados o sejam em conformidade às condições ali dispostas, bem como que sejam retificados os pagamentos que porventura tenham sido efetuados em desobediência àquela determinação.

14. Face ao exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, com as seguintes propostas.

14.1. Tornar definitivo, em relação ao Contrato nº 9010/2006, o caráter da medida adotada por meio do subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1395/2006-TCU-Plenário, determinando ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, na pessoa do seu Diretor-Geral, e à Superintendência Regional no Estado do Paraná do Dnit, na pessoa do seu Superintendente, que sejam efetuados os ajustes necessários para que todos os pagamentos, inclusive os já realizados, contemplem o desconto de 20% em relação aos preços constantes do sistema Sicro no Estado do Paraná de janeiro de 2006, nos termos do art. 1º, inciso II da Instrução de Serviço Dnit nº 2, de 1º/1/2006.

14.2. Aplicar a multa a que se refere o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992 ao Sr. David Gouvêia, Superintendente Regional no Estado do Paraná do Dnit, em razão das irregularidades de que tratam os itens 3, 5 e 6 da presente instrução, bem como ao Sr. Gilberto Massucheto, Engenheiro Supervisor da Unidade Local de São José dos Pinhais/PR do Dnit, em razão das irregularidades de que tratam os itens 8 a 10 da presente instrução.”

2. O diretor da Secex/PR manifestou-se de acordo com o posicionamento do analista, por meio do parecer de fls. 882/886, que contou com a anuência do titular daquela unidade técnica. Naquela ocasião, relatou os resultados das extrações de corpos de prova no pavimento, após inspeção **in loco** realizada no trecho rodoviário em questão, em cumprimento à determinação constante do subitem 9.1.2.2 do Acórdão nº 1.448/2006-TCU-Plenário. Em resumo, consignou que não foram confirmados os indícios de inconsistência nas medições do item “remendo profundo”, ao se cotejar os quantitativos medidos com aqueles efetivamente executados.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras rodoviárias emergenciais situadas na BR-476/PR, no trecho compreendido entre o km 195,8 e o km 277,9, incluídas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

2. Nesta oportunidade, examinam-se as razões de justificativa apresentadas pelos gestores do Dnit, bem como as contra-razões trazidas pela empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda., em razão

das irregularidades objeto das audiências determinadas no subitem 9.2 do Acórdão nº 1.448/2006-TCU-Plenário, que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a) excessiva demora na assinatura do Contrato nº 9010/2006 – firmado entre o Dnit e a mencionada empresa, destinado à execução dos serviços emergenciais no trecho acima relatado –, em desrespeito aos princípios da legalidade e razoabilidade;

b) ausência de verificação prévia da situação fiscal, cadastral e técnica e da capacidade operacional da contratada, em afronta aos dispositivos da Lei de Licitações, à Instrução de Serviço Dnit nº 1/2006 e aos princípios da legalidade e isonomia;

c) realização de serviços considerados não emergenciais, cuja contratação não poderia ter sido amparada pelo inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, tais como selagem de fissuras e trincas inferiores a 3 mm, serviços de manutenção da faixa de domínio (limpeza de ponte e de dispositivos de drenagem, roçada e capina manual etc.) e recomposição de revestimento com Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ;

d) execução de grande parte dos serviços sem prévia elaboração de levantamento detalhado que permitisse estabelecer com precisão razoável os quantitativos que seriam realizados, as coordenadas geográficas dos locais de intervenção, e o tipo de ação de conservação adotada (tapa-buraco, remendo profundo ou outro tipo de correção), o que teria gerado discrepâncias significativas entre as quantidades medidas e as efetivamente executadas, principalmente no caso do serviço de remendo profundo, configurando infração aos arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.666/1993; e

e) fiscalização deficiente, em inobservância ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993, aliada ao fato de o fiscal substituto não ter sido convocado para exercer as atividades inerentes à função, ante as ausências do servidor oficialmente designado (Portaria Dnit nº 9, de 1º/1/2006) para a fiscalização das obras.

3. Do exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, entendeu a unidade técnica rejeitar aquelas referentes às alíneas “a”, “c”, “d” e “e” acima descritas, de modo a aplicar aos responsáveis a penalidade de multa, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/1992.

4 Propôs ainda a Secex/PR tornar definitivos, em relação ao Contrato nº 9010/2006, os termos da medida cautelar de que trata o subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1.395/2006-TCU-Plenário, com vistas a determinar a suspensão de pagamentos de serviços com preços unitários superiores a 80% dos fixados nas tabelas do Sicro2 no Estado do Paraná, na data-base de janeiro de 2006, segundo o art. 1º, inciso II, da Instrução de Serviço Dnit nº 2/2006.

5. Quanto ao mérito, não obstante a excelente qualidade do relatório de auditoria confeccionado pela Secex/PR, bem assim da instrução pós-audiência, manifesto concordância apenas parcial com os termos do encaminhamento sugerido, pelas razões sobre as quais passo a discorrer.

6. No que diz respeito à irregularidade relacionada à execução de serviços considerados não emergenciais, penso que definir objetivamente quais serviços rodoviários podem ser insertos em objeto de contratação emergencial sob dispensa de licitação, para efeito de atendimento ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, requer do julgador investigação precauciosa da situação fática que lhe seja apresentada.

7. A rigor, ao se tomar como referência as definições do Manual de Conservação Rodoviária do Dnit, nem mesmo o serviço de tapa-buraco – isento de questionamentos por parte da equipe de auditoria – poderia ensejar contratação direta fundamentada no aludido normativo, uma vez que se enquadra, dentro das subdivisões das tarefas de conservação, no escopo de “conservação preventiva periódica”, consoante dispõe o referido normativo:

“(...)

b) Conservação Preventiva Periódica

É o conjunto de operações de conservação, realizadas periodicamente, com o objetivo de evitar surgimento ou agravamento de defeitos; trata-se de tarefas requeridas durante o ano mas cuja freqüência de execução depende do trânsito, topografia e clima. Ex: operação tapa-buracos, fechamento de trincas etc.

c) Conservação de Emergência

É o conjunto de operações, que com o serviço ou obras necessárias para reparar, repor, reconstruir ou restaurar trechos ou estrutura da rodovia que tenham sido seccionados, obstruídos ou danificados por um evento extraordinário, catastrófico, ocasionando a interrupção do tráfego da rodovia.” (Grifos nossos)

8. Portanto, de se observar, das definições acima, que podem ser entendidos como serviços de conservação emergencial somente aqueles necessários para a recomposição do tráfego, ante situações catastróficas que, de alguma forma, tenham dado causa a sua interrupção.

9. Este Tribunal deliberou acerca da matéria por meio da Decisão nº 347/1994-Plenário, em sede de consulta formulada pelo Ministério dos Transportes versando sobre a caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública que poderiam ensejar a hipótese de dispensa de licitação de trata o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

10. Naquela assentada, ficou decidido que "(...) além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; (...)"

11. Cumpre registrar que a jurisprudência desta Corte é farta em exemplos de julgados que acompanham essa linha. A idéia é evitar que o permissivo legal para contratação sem o pertinente certame licitatório, com fundamento em situações de urgência que requeriam da Administração solução célere e eficaz a fim de eliminar o quadro de emergencialidade, seja utilizado de maneira ingente e ilegítima.

12. Não obstante, estiveram presentes, no caso do PETSE, particularidades e circunstâncias especiais que permitem conferir ao caso em tela deslinde processual diferenciado do demonstrado acima, a exemplo de outras decisões em que esta Casa ponderou elementos do caso concreto, sopesando a inflexibilidade na aplicação da norma legal.

13. Em primeiro lugar, não se pode olvidar que, por meio dos TCs 015.680/2005-1 e 020.704/2005-6, expedi medidas cautelares recomendando ao Ministério dos Transportes que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Dnit, desse início a obras emergenciais nos segmentos das estradas federais que se encontravam em situação crítica de conservação e manutenção, de modo que ficasse facultada, se necessária, contratação direta com permissivo no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

14. Embora o trecho da BR-476/PR em questão não tenha sido objeto das medidas acautelatórias indicadas no item anterior, verifico que o juízo de valor sobre quais serviços podem ser considerados emergenciais, para efeito de justificar a contratação direta, deve ser feito com cautela, tendo em vista minúcias de entendimento em relação ao grau e ao tipo de degradação do pavimento das rodovias que justificariam a dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. Situação semelhante foi verificada no voto condutor do Acórdão nº 2.119/2006-Plenário, mediante o qual deliberou o Tribunal no sentido de acatar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em face da inclusão – tida como irregular pela equipe de auditoria – de trechos rodoviários em objeto de contrato firmado com fundamento no mencionado dispositivo legal.

15. Considero, pois, que, no caso específico do programa em destaque, não apenas serviços com as características do "tapa-buraco" foram essenciais para reverter o estado de emergencialidade em que se encontrava grande parte das rodovias nacionais, mas, outrossim, outras modalidades de intervenção no pavimento, além de serviços destinados a restabelecer o funcionamento dos dispositivos de drenagem, recuperar obras-de-arte especiais e dar manutenção em faixas de domínio.

16. **In casu**, aplica-se, a meu ver, a mesma linha de raciocínio. **Data venia** das razões lançadas pela Secex/PR, não vejo óbices a considerar legítimas as inclusões dos serviços questionados por aquela secretaria (selagem de fissuras e trincas inferiores a 3 mm, ações de manutenção da faixa de domínio, limpeza de ponte e de dispositivos de drenagem, roçada e capina manual, recomposição de revestimento com CBUQ e selagem de trinca, recomposição do pavimento e recuperação de pontes e passarelas) em contrato efetivado por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993,

porquanto contribuíram para restabelecer as condições de trafegabilidade e segurança de segmento rodoviário que, conforme indicam os elementos acostados aos autos, necessitava de pronta intervenção do poder público.

17. Em segundo plano, não se pode olvidar da existência de aspectos técnico-operacionais relacionados aos mencionados serviços que, a meu ver, interferem na avaliação desse ponto. Refiro-me ao fato de que a possível execução de tais serviços, mediante procedimento licitatório regularmente constituído, poderia resultar em dispêndio ainda maior para o Dnit, uma vez que, considerando sua baixa complexidade e, em decorrência, o custo reduzido, a contratação de outra empresa para essa finalidade terminaria provocando gastos em duplicidade, a exemplo daqueles atinentes à mobilização da empresa e instalação de canteiros.

18. Em relação à execução de grande parte dos serviços sem prévia elaboração de levantamento detalhado que permitisse estabelecer razoável precisão dos quantitativos que seriam realizados, trago o o entendimento assentado por esta Corte em processos similares do PETSE, como é o caso dos Acórdãos nºs 1.509/2006 e 53/2007, ambos do Plenário, dos quais constam, na ementa, os seguintes enunciados:

"2. O projeto básico elaborado com a finalidade de caracterizar os serviços a serem realizados no âmbito do PETSE pode constituir-se de planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que tais serviços sejam de natureza emergencial e de baixa complexidade executiva, como é o caso de tapa-buraco e remendo de trincas."

"2. A estimativa e o detalhamento dos tipos de serviços a serem executados, desde que acompanhados de fundamentação técnica e compatível com o trecho em questão, podem servir para atender a exigência de projeto básico, sempre que tais serviços, além da natureza emergencial, forem de baixa complexidade executiva."

19. Desse modo, tendo em vista os precedentes jurisprudenciais destacados acima, deixo de acompanhar a proposta de aplicação de multa ao responsável no que se refere à aludida ocorrência.

20. Em atendimento ao subitem 9.1.2.2 do Acórdão nº 1.448/2006-Plenário, realizou-se, com a participação do diretor da Secex/PR, a extração de corpos de prova em segmentos da BR-476/PR para fins de averiguar a adequabilidade das medições aos serviços efetivamente executados, haja vista os indícios de dano ao erário apontados pela equipe de fiscalização. Os resultados não corroboraram as suspeitas inicialmente levantadas pela corpo técnico deste Tribunal.

21. Não obstante, concluiu aquela secretaria do Tribunal pela aplicação aos responsáveis da multa referenciada no parágrafo único do art. 43 da Lei nº 8.443/1992, porquanto, no seu entender, ainda que não se tenha confirmado estarem as medições eivadas por vício de legitimidade, teriam subsistido divergências entre os serviços previstos e os efetivamente necessários, em razão da ausência de planejamento das obras e outras distorções presentes na planilha orçamentária contratual.

22. Pelas mesmas razões consignadas em linhas anteriores, não vejo como levar adiante proposta de apenação dos gestores em face de tal ocorrência. É assente no âmbito deste Tribunal o entendimento de que, em se tratando de contratos do PETSE, o chamado Plano Anual de Trabalho e Orçamento – PATO pode ser aceito como peça substitutiva do projeto básico, desde que acompanhado de fundamentação técnica compatível com o trecho rodoviário a que se refira. Nada impede, porém, que a Administração revista-se dos mecanismos que lhe competem com vistas a dar efetivo cumprimento às exigências da Lei de Licitações, bem como a evitar prejuízos ao erário decorrentes de medições de serviços incompatíveis com a realidade dos serviços executados. Nessa linha, considero oportuno transcrever o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 820/2006- Plenário, de minha relatoria:

"15. Entendo que a natureza das obras de manutenção e conservação rodoviária tem um quanto de diferenciação em relação a outras obras civis, como edificações, barragens, adutoras etc., onde o planejamento bem realizado se traduz, via de regra, em uma melhor aplicação dos recursos públicos disponibilizados para o empreendimento. A manutenção rodoviária constitui-se, em grande parte, de serviços de pequena monta, para os quais a mobilização a que se obriga a empresa contratada, os custos operacionais em que incorre e os encargos fiscais e trabalhistas a que se submete, todos somados, são bastante superiores aos custos do material empregado no reparo de defeitos na pista.

16. Dessa forma, não vejo como exigir da Administração que apresente um detalhamento com precisão infalível acerca dos serviços a serem executados, porquanto essa tarefa, em meu entendimento, implicaria, mesmo, medida antieconômica para o órgão contratante. Além disso, o longo tempo que seria consumido na elaboração de um projeto com tal precisão poderia vir, até mesmo, a inviabilizar a obtenção

de um resultado final satisfatório, dado que as condições do pavimento podem sofrer alterações significativas durante o período de sua confecção.

17. Não quero, com esse entendimento, dizer que o projeto básico é elemento prescindível nesses casos, mas, sim, esclarecer que os seus elementos constitutivos são mais simples, compatíveis com as obras que pretende detalhar. Assim, a estimativa e o detalhamento dos tipos de serviços a serem executados, desde que acompanhados de fundamentação técnica e compatível com o trecho em questão, podem e devem servir para atender o disposto no art. 7º da Lei nº 8.666/1993.

18. Isso não autoriza o órgão contratante, no caso em exame, a acrescentar serviços ao contrato original de forma indiscriminada. Há mecanismos legais que vedam a prática de abuso deste jaez por parte dos gestores, insculpidos na própria Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 65, §1º, que estabelece limites para a alteração do valor do contrato celebrado.

19. Desse modo, julgo que a ocorrência atinente à utilização do Plano Anual de Trabalho e Orçamento como elemento constitutivo do projeto básico, para obras de natureza de manutenção rodoviária, estão em conformidade com o que exigem os aludidos dispositivos legais."

23. Assiste razão à Secex/PR acerca da deficiência de fiscalização das obras. Inadmissível que a empresa contratada tenha exercido tamanha ingerência no planejamento da execução dos serviços, tendo agido com ampla liberdade nos atos que culminaram nas respectivas medições.

24. No caso, restou evidenciada a negligência do Sr. Gilberto Massucheto, engenheiro supervisor da unidade local de São José dos Pinhais/PR, frente às atribuições que lhe foram confiadas pela função de fiscal das obras, em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, considerando que as razões de justificativa por ele apresentadas não foram suficientes para elidir a sua responsabilidade pelo ato inquinado, segundo os fundamentos exarados na instrução técnica, com os quais manifesto concordância, cumpre aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

25. Quanto à irregularidade atinente ao início das obras sem cobertura contratual, permito-me dissentir do posicionamento da unidade técnica, em essencial porque as poucas decisões deste Tribunal que envolveram apenação dos gestores por conta dessa falha, no âmbito do programa emergencial em destaque, a exemplo dos Acórdãos nºs 775/2006, 1.664/2006, 1.665/2006, do Plenário, levaram em consideração, também, outras irregularidades devidamente comprovadas, ou referiram-se a casos em que as obras foram executadas sem instrumento contratual durante praticamente todo o período de 180 dias estipulado no art. 24, inciso IV, do referido dispositivo legal, diferentemente da hipótese em tela.

26. A jurisprudência dominante do Tribunal aponta para o saneamento da ocorrência com a formalização posterior da avença (Acórdãos nºs 1.100/2006, 1.666/2006, 1.735/2006, 1.842/2006, 2.208/2006, 2.209/2006, 2.264/2006 e 395/2008, do Plenário, além de outros), quando não se tenha verificado, nos processos relativos ao referido programa, as circunstâncias fáticas expostas acima e, mais importante, não se tenha configurado prejuízo ao erário decorrente do atraso na assinatura do ajuste.

27. Desse modo, ciente de que não foram assinaladas ocorrências de natureza grave que pudessem ocasionar prejuízos ao erário, e adotando a mesma linha de entendimento firmada em processos similares já apreciados por esta Casa, julgo que o encaminhamento da matéria prescinde de apenação dos responsáveis em decorrência da irregularidade concernente ao atraso na lavratura do contrato.

28. Manifesto-me de acordo com a unidade técnica no que diz respeito a tornar definitivos os termos da determinação endereçada ao Dnit (subitem 9.1.1 do Acórdão nº 1.448/2006-Plenário), em sede

de medida cautelar, para que limitasse os pagamentos dos serviços medidos a 80% dos valores fixados na tabela do Sicro2 (Estado do Paraná, mês de referência janeiro de 2006).

29. Todavia, impende acrescer ao encaminhamento alvitrado a hipótese do inciso III do art. 1º da Instrução de Serviço Dnit nº 2/2006, que regulou a possibilidade de haver preços unitários que não contemplassem o desconto dos 20%, desde que constassem de processo administrativo as devidas justificativas, submetidas ao crivo do Diretor de Infra-Estrutura Terrestre da autarquia.

30. Assim, ao mesmo tempo em que se resguarda a Administração do descumprimento injustificado da exigência do desconto, a ressalva feita para os casos em que houver fundamentação técnica protege a empresa contratada de eventual enriquecimento ilícito da administração, tendo em vista que os preços do Sicro2 são adotados, nas demais fiscalizações de obras rodoviárias deste Tribunal, em seus valores cheios, e não com desconto.

31. A respeito da falha relacionada à ausência de verificação prévia da situação fiscal, cadastral e técnica e da capacidade operacional da contratada, acolho as razões lançadas pela unidade técnica, haja

vista que as razões de justificativa trazidas pelos responsáveis, somadas aos documentos que a elas foram anexados, são pertinentes para elidir o ato original imputado irregular.

32. Por fim, abstenho-me de propor determinações de caráter corretivo e preventivo a serem direcionadas à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná e à unidade local de São José dos Pinhais/PR, eis que tais medidas já foram consignadas em deliberações nas quais se abordaram irregularidades similares às que ora se examinam neste processo, a exemplo do Acórdão nº 395/2008-TCU-Plenário.

Pelas razões expostas, com as devidas vênias por dissentir parcialmente do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1604/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-002.302/2006-0 (com 4 volumes e 1 anexos).
2. Grupo: II; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – Dnit e Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará.
4.1. Vinculação: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PR.
8. Advogados constituídos nos autos: Mariana Carvalho Pozenato Martins, OAB/PR 36.532; e Paulo Vinicius de Barros Martins Jr., OAB/PR 19.608.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras rodoviárias emergenciais situadas na BR-476/PR, no trecho compreendido entre o km 195,8 e o km 277,9, incluídas no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilberto Massucheto, engenheiro-supervisor da unidade de São José dos Pinhais/PR da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná, em razão da irregularidade relatada abaixo, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.1.1. inobservância ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, na qualidade de fiscal da obra, designado pela Portaria Dnit/9ª Unit nº 9, de 9/1/2006;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mauro Barbosa da Silva, ex-Diretor-Geral do Dnit, Davi Gouvêia, Superintendente Regional do Dnit no Estado do Paraná, e Gilberto Massucheto, em relação às demais irregularidades que lhes foram atribuídas neste processo;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida de que trata o subitem 9.1, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit e à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná que, em relação ao Contrato nº 9010/2006, estabeleça, como limite aos pagamentos das medições, os custos unitários contidos nas tabelas do Sicro2 do Estado do Paraná – mês de referência janeiro de

2006 –, aplicando-se o desconto de 20% previsto no art. 1º, inciso II, da Instrução de Serviço Dnit nº 2, de 7/1/2006, salvo nos casos em que não seja possível dar cumprimento a esse comando, ocasião em que devem ser atendidos os procedimentos indicados no inciso III do art. 1º da mencionada instrução de serviço, em relação ao envio das composições de custo unitário ao Diretor de Infra-Estrutura Terrestre dessa autarquia, acompanhadas das devidas justificativas, sem prejuízo do envio de cópia da mesma documentação à Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná;

9.5. determinar à Secex/PR que, na hipótese de recebimento da documentação indicada no subitem anterior, proceda a seu exame, se verificados requisitos de materialidade e relevância que justifiquem a medida, representando a este Tribunal em caso de irregularidade;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.6.1. ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná e à empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda.;

9.6.2. ao Ministério dos Transportes e à Procuradoria da República no Estado do Paraná, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador da República Elton Venturi;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1604-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	AUGUSTO NARDES
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 013.550/2008-2.
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A – Grupo Eletrobras -MME.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DA LINHA DE TRANSMISSÃO TIJUCO PRETO – ITAPETI – NORDESTE, NO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIS EXECUÇÃO 2008. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de implantação da linha de transmissão Tijuco Preto – Itapeti – Nordeste e Subestações Associadas, no Estado de São Paulo, contempladas pelo Programa de Trabalho – PT nº 25.752.0296.1G97.0035, em atendimento ao Acórdão Nº 461/2008 – TCU – Plenário, por meio do qual este Tribunal determinou a inclusão do referido empreendimento no Fiscobras/2008, hoje denominado Fiscalis Execução 2008.

2. A fiscalização, realizada por equipe da Secex/SP no período compreendido entre 16/6/2008 e 27/6/2008, foi retratada no relatório de auditoria acostado às fls. 55/62, cujos principais excertos, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, transcrevo a seguir:

"2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 461/2008 - Plenário, realizou-se auditoria na Furnas Centrais Elétricas S.A. - Grupo Eletrobras - MME, no período compreendido entre 16/6/2008 e 27/6/2008.

2.2 - Visão geral do objeto:

O empreendimento aqui denominado como LT Tijuco Preto-Itapeti-Nordeste, integrante do Sistema de Transmissão da região sudeste, interligará a Subestação Tijuco Preto, de propriedade de Furnas, situada no Município de Mogi das Cruzes, e as Subestações Itapeti e Nordeste, de propriedade da CTEEP, situadas respectivamente nos Municípios de Mogi das Cruzes e Itaquaquecetuba.

Constitui-se, a rigor, das Linhas de Transmissão 345 kV Tijuco Preto (circuitos 3 e 4) e Itapeti-Nordeste (circuito duplo, com o lançamento inicial dos cabos apenas no primeiro circuito) e os seus terminais de manobra, proteção, supervisão e controle, telecomunicações e demais equipamentos, serviços e facilidades necessários à prestação do Serviço Público de Transmissão.

O segundo circuito da LT Itapeti-Nordeste será lançado pela empresa detentora da concessão quando da identificação de sua necessidade pelo planejamento do setor elétrico.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria:

A presente auditoria teve por objetivo realizar levantamento de auditoria nas obras de Implantação da Linha de Transmissão Tijuco Preto - Itapeti - Nordeste (345 kV - 50 km) e Subestações associadas (SP) - no Estado de São Paulo.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - Existe(m) projetos básico/executivo adequados para a licitação / execução da obra?

2 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

3 - O procedimento licitatório foi regular?

4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada:

Para esclarecimento das questões elencadas na Matriz de Planejamento foram analisados os contratos indicados no presente relatório, além dos demais documentos relacionados ao empreendimento. Sendo que se utilizou do procedimento de amostragem na verificação da compatibilidade dos preços contratados com os de mercado. O critério utilizado para a amostra foi o da materialidade.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 75.456.659,00.

2.6 - Benefícios estimados

O principal benefício se refere ao incremento na expectativa do controle dos recursos aplicados na construção e operação da LT Tijuco Preto-Itapeti-Nordeste, bem como da verificação da questão ambiental referente aos projetos de concessão de serviço público de transmissão, matéria que está sendo objeto de estudo pelo TCU conforme Acórdão 207/2007 – Plenário.

3 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS:

Pelo Decreto s/n.º de 3 de abril de 2006, publicado no Diário Oficial de 04 de abril de 2006, foi outorgada a concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, pelo prazo de 30 (trinta) anos, contado a partir da data de celebração do contrato para construção, operação e manutenção das instalações de transmissão caracterizadas no Anexo 6G do Edital do Leilão nº 1/2005-ANEEL.

Em 27/4/2006, foi celebrado entre Furnas e a União, representada pela ANEEL, o contrato de concessão de transmissão de energia elétrica n.º 007/2006-ANEEL, para a construção, operação e manutenção das instalações de transmissão em 345 kV compostas:

- pela Linha de Transmissão Tijuco Preto – Itapeti, 345 kV, circuito duplo, com extensão aproximada de 21 km, com origem na Subestação de Tijuco Preto e término na Subestação Itapeti, ambas localizadas no Estado de São Paulo;

- pela Linha de Transmissão Itapeti – Nordeste, 345 kV, circuito duplo (lançamento de um circuito), com extensão aproximada de 29 km, com origem na Subestação Itapeti e término na Subestação Nordeste, ambas localizadas no Estado de São Paulo; e

- pelas respectivas entradas de linha e demais instalações necessárias às funções de medição, supervisão, proteção, comando, controle, telecomunicação, administração e apoio.

Nos termos da primeira subcláusula da cláusula segunda do contrato acima mencionado, o empreendimento em tela deveria entrar em operação comercial até o final do mês de outubro de 2007, quando decorridos 18 (dezoito) meses após a data da assinatura do contrato.

Entretanto, em decorrência do atraso na concessão do licenciamento ambiental, a previsão é de que a entrada em operação comercial da Linha de Transmissão ocorra, apenas, em janeiro de 2010, caso a Licença de Instalação seja de fato obtida até fevereiro de 2009.

Esta demora vem causando prejuízos a Furnas na medida em que deixa de auferir o valor da receita anual permitida estabelecida na cláusula sexta do contrato de concessão (fls. 6/37).

A defasagem verificada entre a execução física e a execução financeira do empreendimento decorre do fato de que a totalidade dos equipamentos necessários à construção da Linha de Transmissão Tijuco Preto-Itapeti-Nordeste encontra-se devidamente contratada. Entretanto, em função do atraso na concessão do licenciamento ambiental, não foi possível ainda dar-se início às obras.

De acordo com a Correspondência Interna nº CJ.P.I.923.2005, de 24/11/2005 (fls. 47/51), Furnas optou por firmar os contratos definitivos, principalmente aqueles referentes à aquisição de equipamentos, tão logo fosse publicado, no DOU, o aviso de adjudicação referente ao Leilão ANEEL 001/2005 (fato que veio a ocorrer em 12/12/2005), em função dos seguintes benefícios esperados: (i) possibilidade de realização de despesas dentro do exercício de 2005; (ii) redução dos prazos de implantação das instalações com a consequente antecipação da receita; e (iii) redução dos riscos de não-atendimento aos marcos contratuais da concessão.

Em razão do atraso na concessão do licenciamento ambiental, e a consequente postergação do início das obras, já não é mais possível a hipótese de antecipação da receita, bem como encontram-se comprometidos os marcos contratuais da concessão, haja vista que o empreendimento em tela deveria estar em operação comercial desde outubro de 2007.

Furnas informa que, até a presente data, não foi obtida nenhuma das licenças ambientais.

A previsão é de que a Licença Prévia seja emitida em setembro de 2008 e a Licença de Instalação em fevereiro de 2009. Com isto, a conclusão total do empreendimento se daria em janeiro de 2010.

A Correspondência Interna de Furnas nº ALA.E.I.206.2008 contém a cronologia dos principais fatos que contribuíram para a demora no processo de licenciamento ambiental, e está inserida nos autos às fls 52/54.

Destaca-se, que a questão do licenciamento ambiental referente ao Edital n.º 001/2005-ANEEL já está sendo objeto de análise por esta Corte de Contas, conforme podemos observar do Acórdão 207/2007 – Plenário (TC 011.935/2005-4). Consta no relatório integrante desta deliberação a preocupação da Sefid no sentido de que a ausência de qualquer informação sobre os possíveis impactos ambientais aumenta o grau de incerteza sobre a obtenção do licenciamento junto aos órgão ambientais, o que afeta negativamente o risco do empreendimento.

Esta circunstância pôde ser verificada no caso concreto pela equipe de auditoria, haja vista que Furnas iniciou o processo de licenciamento ambiental praticamente da estaca zero, o que contribuiu diretamente para o atraso na emissão das licenças ambientais.

Caso já constasse do referido edital uma avaliação prévia do impacto ambiental, nos moldes do que está sendo discutido entre a Sefid e a ANEEL, consoante item 9.5 do Acórdão 207/2007 – Plenário, muito provavelmente os prejuízos incorridos por Furnas, decorrentes do atraso na obtenção das licenças ambientais, seriam mitigados.

Com relação à participação de Furnas no Leilão da ANEEL 1/2005, destaca-se que o art. 32 da Lei 9.074/1995 permite à empresa estatal realizar coleta de preços de bens ou serviços fornecidos por terceiros e assinar pré-contratos com dispensa de licitação.

O § 2º do artigo supracitado estabelece que os contratos definitivos serão submetidos à apreciação dos competentes órgãos de controle externo e de fiscalização específica. O Plenário desta Corte, através dos Acórdãos n.º 2090/2004 e 642/2005, determinou à Segecex/TCU que promovesse estudos com vistas à regulamentação do disposto no § 2º. De acordo com informações obtidas pela equipe, esta regulamentação ainda não foi finalizada.

Furnas efetuou a coleta de preços em duas etapas com vistas à obtenção de preços que aumentassem a sua competitividade no Leilão, e contemplassem, ainda, possíveis modificações no processo de licenciamento ambiental.

As informações relativas à consolidação das diversas propostas, bem como a definição do menor preço que serviu de parâmetro para a participação da empresa no Leilão estão inseridas às fls 38/46.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

O principal benefício se refere ao incremento na expectativa do controle dos recursos aplicados na construção e operação da LT Tijuco Preto-Itapeti-Nordeste, bem como da verificação da questão ambiental referente aos projetos de concessão de serviço público de transmissão, matéria que está sendo objeto de estudo pelo TCU conforme Acórdão 207/2007 – Plenário.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Proposta da equipe

Arquivamento de Processo”

3. O Diretor da unidade técnica, acompanhado pelo Secretário de Controle Externo da Secex/SP, anuiu com o proposto.

É o relatório.

VOTO

Ao compulsar os presentes autos de levantamento de auditoria (fls. 55/62), realizado nas obras de implantação da linha de transmissão Tijuco Preto – Itapeti – Nordeste e Subestações associadas, no Estado de São Paulo, contempladas pelo Programa de Trabalho – PT nº 25.752.0296.1G97.0035, verifico que não foram identificadas irregularidades pela unidade técnica.

2. Quanto ao empreendimento em exame, ressalto que este é de grande importância socioeconômica, eis que, ao interligar a subestação de Tijuco Preto, situada no Município de Mogi das Cruzes, e as subestações de Itapeti e Nordeste, situadas respectivamente nos municípios de Mogi das Cruzes e Itaquaquecetuba, fomentará o desenvolvimento de atividades industriais e agrícolas que se realizam na região e, desse modo, beneficiará elevado contingente populacional.

3. Vejo, no entanto, que há defasagem entre a execução física do empreendimento e sua execução financeira, motivada, segundo identificado pela unidade técnica, pelo atraso na concessão do licenciamento ambiental.

4. Lembro, em relação ao referido licenciamento ambiental, que o tema já foi objeto de deliberação desta Corte de Contas, quando, por intermédio do Acórdão nº 207/2007 – TCU – Plenário, atinente a pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL contra o Acórdão nº 889/2006 - Plenário, o qual tratou de acompanhamento realizado no Ministério de Minas e Energia e na ANEEL dos 1º, 2º e 3º estágios de licitação de concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, incluindo a construção, a operação e a manutenção das instalações de transmissões referentes ao Edital nº 1/2005-Aneel, restou consignado que as poucas informações constantes nos editais de licitação aumentavam o grau de incerteza sobre a obtenção de licença ambiental.

5. Registro, ainda, que há informações nos autos de que a licença prévia será emitida em setembro próximo, bem como que a licença de instalação será emitida em fevereiro de 2009, de forma que a conclusão do empreendimento deve se dar em janeiro de 2010.

6. Por fim, entendo não ser necessário enviar cópia deste Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização no presente momento tendo em vista a remessa de relatório consolidado das auditorias de obras àquela comissão, que se realiza anualmente, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias de anos recentes.

Ante o exposto, anuo à proposta da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal de Contas da União adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1605/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo :TC 013.550/2008-2
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A – Grupo Eletrobras – MME.
4.1. Vinculação: Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de implantação da linha de transmissão Tijuco Preto – Itapeti – Nordeste e Subestações associadas, no Estado de São Paulo, contempladas pelo Programa de Trabalho – PT nº 25.752.0296.1G97.0035, em atendimento ao Acórdão nº 461/2008 – TCU – Plenário, relativo ao Fiscalis Execução/2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1605-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC-013.389/2006-0 (c/9 volumes e 23 anexos. Apensos o TC 012.904/2007-9 c/2 anexos; TC 026.797/2006-0 c/1 anexo; e TC 030.059/2007-6 c/2 anexos).

Natureza: Levantamento de Auditoria.

Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Responsáveis: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00), ex-Presidente, José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-Presidente, Sérgio Maurício Brito Guadenzi (CPF 047.158.885-72), Presidente, Severino Pereira de Rezende Filho (CPF 192.675.097-72), Diretor de Engenharia, Mário Jorge Moreira (CPF 598.753.997-87), Superintendente de Obras, José Roberto Jung Santos (CPF 403.576.787-53), Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Diretor Comercial, Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), ex-Diretora de Engenharia e Josefina Valle de Oliveira Pinha (CPF 185.527.571-68), ex-Superintendente Jurídica, Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (CNPJ 07.190.757/0001-34).

Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668) Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989), Renata

Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Flávia Soares Coelho (OAB/DF 26.307), Emiliana Alves Lara (OAB/DF 7.235) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

a) SUMÁRIO: FISCOBRAS 2006. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE REFORMA DO AEROPORTO DE VITÓRIA/ES.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Levantamento de Auditoria no âmbito do Fiscobras 2006, realizado nas obras de Melhoramento e Ampliação do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES, sob a responsabilidade da INFRAERO, por meio dos contratos 067-EG/2004/0023 e 041-ST/2005/0023, firmados, respectivamente, com o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon e com o Consórcio Tecnosolo/Cobrape.

2. Transcrevo, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a instrução de fls. 1593/1655, Vol. 9, da lavra da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, com os ajustes de forma e grifos que entendo pertinentes:

"**INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise de documentação encaminhada pela Infraero relativa a preços utilizados nas obras do Aeroporto de Vitória, objeto do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a essa empresa pública e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon.

2. Tais elementos deram entrada no Tribunal em 26/02/2008, enviados mediante Ofício nº 4038/PR/2008/INFRAERO (fls. 1576 – v. 6) e estão acostados aos autos às fls. 1578 – v. 6 (ofício do Diretor de engenharia) e Anexo 21 (fls. 1/125 – Planilhas e composições de custos).

HISTÓRICO

3. A origem do presente processo se deu com o Levantamento de Auditoria realizado no âmbito do Fiscobras de 2006, em que se apontou, dentre outras irregularidades, a existência de sobrepreço e superfaturamento nas obras do citado Aeroporto.

4. Naquela ocasião, com base em uma amostra de R$ 136.151.402,23, correspondente a 40,35% do valor total do contrato (R$ 337.438.781,17), verificou-se um sobrepreço de R$ 34.601.608,49. Adicionalmente, apontou-se um sobrepreço, no valor de R$ 2.384.747,85, proveniente da incidência indevida de parcelas no BDI dos serviços referentes a "fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais" e a "serviços técnicos e profissionais".

5. Além do sobrepreço/superfaturamento, também foi detectado, dentre outras irregularidades graves, que o projeto executivo estaria sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao projeto básico sem qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica pela Infraero. Destacou-se a alteração da solução estrutural do TPS de concreto moldado *in-loco* para concreto pré-moldado, bem como aumento nas distâncias de transporte, em razão da mudança na localização de jazidas. No entanto, naquela oportunidade, a equipe de auditoria não poderia quantificar o impacto dessas alterações, muito embora já se previsse que seria necessária uma significativa alteração contratual.

6. No citado relatório, consignou-se que a gravidade das irregularidades constatadas era suficiente para ensejar a paralisação do empreendimento, porém, em face da sua importância sócio-econômica, seriam propostas outras medidas, destacando-se a adoção de medida cautelar nos seguintes termos (fls. 455,463, v.2):

"a) a retenção da quantia de R$ 40.784.487,19 - devida a preços unitários e/ou coeficientes de consumo/produtividade em desacordo com os parâmetros de mercado, que representa o percentual de 15,45% a ser retido sobre os futuros pagamentos - até que a INFRAERO e o Consórcio contratado

atendam às condições de adequabilidade dos preços informados neste Parecer e este Tribunal se manifeste quanto ao mérito das questões (demonstrativo de cálculo em anexo);

b) a retenção da quantia de R$ 2.384.747,85 - devida à incidência indevida de parcelas no BDI, que representa o percentual de 7,84% a ser retido sobre os futuros pagamentos dos itens relativos a Equipamentos e Sistemas Especiais e Serviços Técnicos e Profissionais - até que a INFRAERO e o Consórcio contratado atendam às condições de adequabilidade dos preços informados neste Parecer e este Tribunal se manifeste quanto ao mérito das questões (demonstrativo de cálculo em anexo);

c) somente formalize alterações contratuais após a conclusão do projeto executivo, de forma que sejam esgotados os estudos de viabilidade técnica e econômica, a fim de que se possa avaliar a economicidade dessas modificações, bem como após uma completa reavaliação dos preços unitários contratuais, uma vez que foram constatados indícios de sobrepreço (irregularidades 1 a 4);" (grifou-se)

7. Com base no referido relatório, em 02/10/2006, o Exmº Sr. Ministro Relator proferiu despacho (fls. 484/488, v.2) acatando a proposta de retenção cautelar, porém com os valores de 13,12% sobre o valor total de cada medição e, para serviços "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais" deveria ser retido 7,84% adicionalmente. Nessa decisão, não foi acatada a proposta relacionada às alterações contratuais, sob a seguinte justificativa:

"14. Por outro lado, discordo da proposta de medida cautelar visando a suspensão de novos aditivos ao contrato. Uma vez que as obras estão em avançado estágio e que sua adequada continuidade pode depender de alterações contratuais, especialmente as ocasionadas por modificações no projeto básico, a medida pode acarretar indesejáveis atrasos ou mesmo paralisações parciais nos serviços. A inadequação ou insuficiência do projeto básico que fundamentou a licitação não deve, por si só, uma vez estando as obras em plena execução, acarretar a paralisação, mesmo que parcial, dos serviços. Nessa situação, a irregularidade deve ser, em princípio, objeto de audiência dos responsáveis, uma vez que indica descumprimento da Lei 8.666/93, providência que está sendo proposta pela Unidade Técnica.

15. Acrescento que o relatório não conclui, mesmo que preliminarmente, acerca da adoção, por parte da Infraero, de soluções de projeto antieconômicas. Tão-somente registra que a situação verificada, de significativas mudanças no projeto inicial sem os necessários estudos de viabilidade técnico-econômica, aliadas à não-conclusão do projeto executivo, não permite avaliar a economicidade das alterações em curso. Uma vez que fique caracterizada a adoção de soluções de projeto antieconômicas, a pactuação de novos serviços com sobrepreço ou mesmo a ocorrência de jogo de planilha, tais ocorrências devem ser objeto da devida e oportuna análise da Unidade Técnica, neste processo ou nas próximas fiscalizações no âmbito do fiscobras, e submetidas à apreciação desta Corte". (grifou-se)

8. Em 04/10/2006, promoveu-se a oitiva do Consórcio (fl. 490, v.2), bem como a audiência dos responsáveis da Infraero (fls. 498/510, v.2). Em janeiro de 2007, o Consórcio apresentou sua defesa (fls. 2/608, anexo 4), e a Infraero, após reiterados pedidos de prorrogação de prazo (fls. 511, 577 e 635, v.2) em 05/03/2007, **156 dias após o prazo inicial estabelecido**, encaminhou as suas razões de justificativa. Tais peças foram analisadas pela SECOB, cuja instrução de 04/04/2007 (fls. 708-760, v.3), concluiu que os elementos apresentados não foram suficientes para ensejar a sustação da medida acautelatória, nem tampouco motivar alterações no percentual de retenção nela previstos.

9. Ainda assim, em maio de 2007, foi dada nova oportunidade à Infraero para que se manifestasse sobre a matéria, pois o Exmº Sr. Ministro Relator determinou à SECOB, por despacho (fls. 909/912, v. 3), que realizasse nova diligência junto à Estatal questionando assuntos relacionados aos preços unitários praticados na obra do Aeroporto de Vitória.

10. Diligenciada mediante Ofício nº 34/2007, de 22/05/07, a Infraero apresentou manifestação no dia 31 daquele mês, contemplando 95 composições de preço principais referentes a serviços que integravam a parte "A" da curva ABC, intitulados de "preços aferidos" e uma tabela comparativa desses valores e os preços contratados (Anexo 10). Nessa ocasião, não foram aduzidos elementos sobre a taxa de BDI, apesar de o ofício de diligência ter apontado a necessidade da abordagem desse assunto na manifestação da Infraero.

11. Em 25/05/07, por meio de concessão de vistas ao processo, o Consórcio teve conhecimento do mencionado ofício, e comunicou, em reunião, que também se manifestaria novamente sobre as questões tratadas na referida comunicação. Porém, apresentou essa documentação somente 33 dias após a ciência do ofício.

12. Em nova instrução, datada de julho de 2007, (fls. 1197/1259, v.5), a SECOB manifestou-se sobre a nova documentação encaminhada. Nesse trabalho, fl. 1229, v.5, foi analisada a parte "A" da curva ABC do orçamento, composta de 95 serviços, dos quais diversos deles não constam dos sistemas referenciais de custos e dependiam de cotações que deveriam ter sido realizadas pela INFRAERO. A parte passível de análise continha 45 serviços, correspondentes a 61,09% do valor do contrato (R$ 220.545.761,82), e nesse conjunto se verificou um sobrepreço de R$ 43.946.951,95.

13. Com relação à taxa de BDI incidente sobre os custos unitários dos itens dos subgrupos "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais", reafirmou-se que seria indevida a inclusão de percentuais relativos a administração central, seguro de responsabilidade civil, transporte de pessoal na localidade da obra, equipamentos de proteção individual, equipamentos de pequeno porte e administração central.

14. A conclusão contida na instrução da SECOB foi de que a "*as informações encaminhadas pela Infraero e pelo Consórcio não foram capazes de afastar os indícios de sobrepreço inicialmente apontados e, que inclusive, motivaram a retenção cautelar de valores*" (fl. 1235, v.5). Propôs-se , dentre outras medidas corretivas e audiências, a manutenção da medida cautelar, até que a INFRAERO providenciasse a repactuação dos R$ 43.946.951,95, bem como excluísse as alíneas indevidamente inclusas na taxa de BDI aplicada aos serviços "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

15. Nessa oportunidade, os serviços das obras do Aeroporto de Vitória se encontravam suspensos, desde 20/04/2007, por iniciativa do Consórcio, sob a alegação de que a retenção cautelar de valores teria provocado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que o impossibilitava de concluir o empreendimento. Apesar de a 24ª medição do contrato estar com pagamento atrasado nessa época, o Consórcio não alegou tal fato na sua manifestação. Deve-se ressaltar que também houve uma grande demora (quase nove meses) na apresentação da defesa dos responsáveis da INFRAERO sobre os elementos que pudessem sustar a retenção de valores. Pela não aplicação das sanções previstas na Lei para a paralisação das obras pelo Consórcio, apontou-se indício de omissão da INFRAERO na prática de ato de ofício. Essa irregularidade está em apuração.

16. No final do mês de julho de 2007, foi realizado no âmbito dos Fiscobras novo Levantamento de Auditoria nas obras do Aeroporto de Vitória (relatório às fls. 27/82 do TC. 012.904/2007-9, apenso a este processo). Na data desta vistoria, as obras ainda encontravam-se suspensas pelo Consórcio. Além desta irregularidade, foram constatadas outras três IGCs (Irregularidades Graves com Continuidade).

17. Essas irregularidades tinham relação com as falhas apontadas no ano anterior, sendo na verdade um agravamento delas. Primeiro porque foram observadas modificações ainda mais significativas do projeto executivo em relação ao básico, além de terem sido verificadas incoerências entre este e a planilha da licitação. Constatou-se que o único aditivo celebrado até então, no valor R$ 33.349.703,68, não contemplava todas as alterações de projeto que de fato já existiam, e, em alguns casos, já estavam até executadas. Mais grave do que isso, verificou-se que havia o pagamento de serviços sem cobertura contratual, por intermédio de medição de serviços que não foram executados.

18. Antes da apreciação do Exmº Sr. Ministro-Relator sobre a proposta de encaminhamento da SECOB de julho de 2007, bem como sobre a análise da SECEX-ES, proferida em abril desse mesmo ano, sobre as razões de justificativas de responsáveis da INFRAERO, a estatal encaminhou a este Tribunal pleito (fls. 1262, 1316, v.5) no sentido de substituir as retenções cautelares por garantias reais oferecidas pelo Consórcio.

19. Em 19/09/2007, o Plenário deste Tribunal prolatou o Acórdão nº 1.947/2007, nos seguintes termos:

"9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis junto à Infraero, bem assim pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, porquanto inaptas a afastar os graves indícios de irregularidades apontadas no relatório de auditoria;

9.2. manter a Medida Cautelar adotada em 2/10/2006, e determinar, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero – que, no âmbito do Contrato 067-EG/2004/0023:

*9.2.1. **tome as providências necessárias para, no prazo de 60 (sessenta dias)**, junto ao Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, **repactuar os preços** da amostra de fls. 1236/1237, Vol. 5, que passa a fazer parte deste Acórdão, por meio do Anexo I, composta por 45 serviços para os quais foram obtidos preços referenciais, **obtendo-se, ao final, uma redução de R$ 43.946.951,95,** (quarenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos), valor correspondente ao sobrepreço encontrado;*

*9.2.2. **tome as providências necessárias para**, junto ao Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, **excluir as rubricas indevidamente computadas nas taxas de BDI incidentes sobre os custos unitários dos itens relativos a 'Equipamentos e Sistemas Especiais e Serviços Técnicos e Profissionais'**, quais sejam: equipamentos de pequeno porte, alimentação de pessoal, equipamentos de proteção individual, transporte de pessoal na localidade da obra, seguro de responsabilidade civil e administração central;*

9.2.3. uma vez retomada a execução dos serviços pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, consoante noticiado por intermédio da correspondência nº 19036/DE/2007, de 5/9/2007, verifique se houve reparação, às expensas do Consórcio, de eventuais danos aos serviços já realizados em função da suspensão das obras no período de 20/4/2007 a 9/9/2007, e tome providências para eventual execução das garantias contratuais, e documente a formação e ocorrência das perdas originadas na interrupção da execução dos serviços para buscar, pelas vias judiciais, ressarcir o Erário dos prejuízos que possam ter decorrido do abandono das obras pelo Contratado;

*9.2.4**. avalie**, à luz do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 30 (trinta) dias, por meio de análise fundamentada, **se as garantias oferecidas pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Etacon são suficientemente abrangentes e idôneas para assegurar o resultado útil deste processo e hábeis a garantir o ressarcimento de um débito** eventualmente existente junto à INFRAERO até o valor por esta apurado, nos termos determinados pela Medida Cautelar exarada nos presentes autos em 2/1/2006, às fls. 484/488, Vol. 2, ou seja **até o valor inicialmente estimado pelo Tribunal - R$ 43.946.951,95** (quarenta e três milhões, novecentos de quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos);*

*9.2.5**. caso entenda pela suficiência e adequação das garantias mencionadas no subitem anterior, verifique a oportunidade e a conveniência de realizar os pagamentos retidos por força da já aludida Medida Cautelar**, conforme item 9.2, os quais, nessa hipótese, estariam liberados por esta Corte;*

(...)" (grifou-se)

20. Em outubro de 2007, tanto a Infraero quanto o Consórcio, opuseram, neste Tribunal, Embargos de Declaração contra o Acórdão supra, com a alegação de que este conteria omissões, contradições e obscuridades. O Acórdão nº 2.174/2007-P, de 17/10/2007 deu provimento parcial a essa peça recursal com a seguinte redação, na parte que dirige determinações à INFRAERO:

*"9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos art. 34, **caput**, da Lei nº 8.666/1992, c/c art. 287 do Regimento Interno desta Corte de Contas para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, dando nova numeração e redação ao Acórdão 1947/2007-TCU-Plenário:*

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis junto à Infraero, bem assim pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, porquanto inaptas a afastar os graves indícios de irregularidades apontadas no relatório de auditoria;

9.2. manter a Medida Cautelar adotada em 2/10/2006;

9.3 determinar à Infraero que:

9.3.1 uma vez retomada a execução dos serviços pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon, consoante noticiado por intermédio da correspondência nº 19036/DE/2007, de 5/9/2007, verifique se houve reparação, às expensas do Consórcio, de eventuais danos aos serviços já realizados em função da suspensão das obras no período de 20/4/2007 a 9/9/2007, e tome providências para eventual execução das garantias contratuais, e documente a formação e ocorrência das perdas originadas na interrupção da execução dos serviços para buscar, pelas vias judiciais, ressarcir o Erário dos prejuízos que possam ter decorrido do abandono das obras pelo Contratado;

*9.3.2. **avalie,** à luz do art. 56 da Lei nº 8.666/1993, no prazo de 30 (trinta) dias, por meio de análise fundamentada, **se as garantias oferecidas pelo Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Etacon são***

***suficientemente abrangentes e idôneas para assegurar o resultado útil deste processo e hábeis a promover o ressarcimento de um débito** eventualmente existente junto à Infraero, ou seja, **até o valor inicialmente estimado pelo Tribunal - R$ 43.946.951,95** (quarenta e três milhões, novecentos de quarenta e seis mil, novecentos e cinqüenta e um reais e noventa e cinco centavos), a fim de dar continuidade às obras objeto deste processo;*

*9.3.3**. caso entenda pela suficiência e adequação das garantias mencionadas no subitem anterior, verifique a oportunidade e a conveniência de realizar os pagamentos retidos por força da já aludida Medida Cautelar, até que se julgue o mérito desta Medida;**”*

(...)”

21. Conforme se depreende da leitura acima, o Acórdão nº 2.174/2007-P, excluiu os itens 9.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 1.947/2007-P, que tratavam das determinações de repactuação, exclusão de alíneas indevidamente inclusas no BDI, bem como da manutenção da cautelar até que tais providências fossem levadas a efeito pela INFRAERO. Segundo o Voto condutor da decisão, a utilização de garantias seguras, idôneas e suficientes substituíriam a adoção de retenções cautelares. Consta, também, o esclarecimento de que o processo não havia sido apreciado no mérito, porque restava corrigir valores que levaram à constatação do sobrepreço.

22. Em 30/10/2007, o Consórcio interpôs novos Embargos de Declaração, porém sobre o último Acórdão de nº 2.174/2007-P. Não foi concedido provimento a essa peça recursal, cabendo transcrever aqui trecho do Voto do novo Acórdão proferido (nº 2.617/2007-P, de 05/12/2007):

“13. Desde o momento em que assumiu os riscos de paralisar as obras unilateralmente, o Consórcio tinha consciência dos potenciais danos que poderiam ser causados ao empreendimento, inclusive os intangíveis, porquanto irrecuperáveis os dias parados e de repercussão imprevisível para a economia capixaba.

14. No mesmo comunicado, o Consórcio informou sua opção pela imediata suspensão do Contrato, bem como pela desmobilização de todos os recursos alocados ao empreendimento.

15. Trata-se, portanto, de fato consumado pelo Consórcio, de forma unilateral e fartamente esclarecido por meio do já aludido comunicado feito pelo Contratado à Contratante no âmbito do Contrato nº 067-EG/2004/0023, e que, certamente, merecerá apuração rigorosa obedecendo-se os dispositivos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

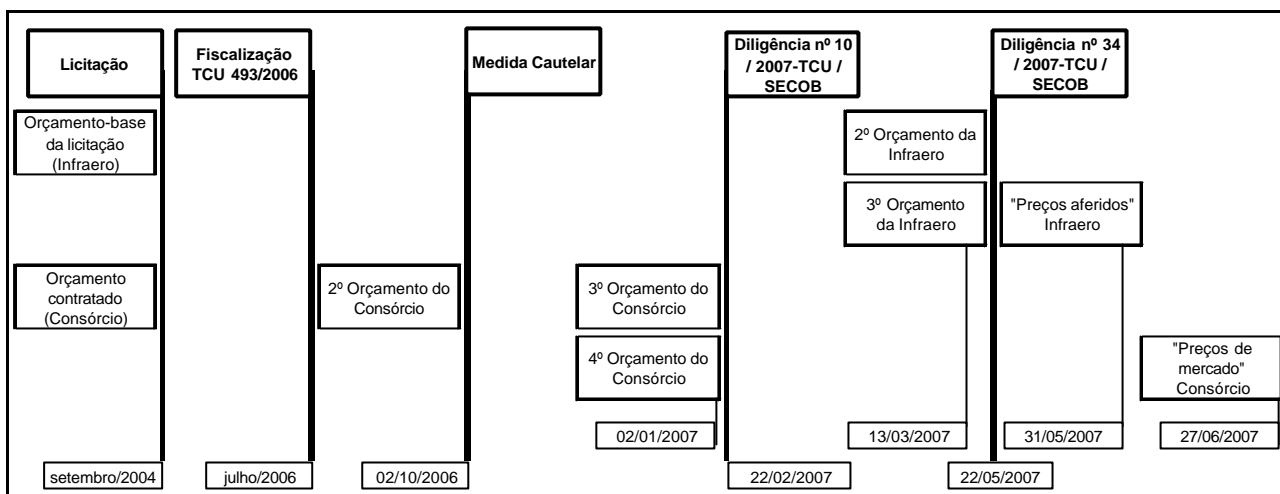
*16. Voltando ao tema do Acórdão embargado, ou seja, os **Embargos dos Embargos**, cumpre-me trazer à baila, ensinamento do Professor Vicente Greco Filho, in Direito Processual Civil Brasileiro, 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, pág. 259/260, segundo o qual, (...)*

*17. **Impende alertar, ainda, aos embargantes que a prática de atitude manifestamente procrastinatória, a teor do art. 17, inciso VII, do Código de Processo Civil, pode ser caracterizado como litigância de má-fé e suscitar a aplicação de sanção pecuniária**, uma vez que o tema discutido nesta oportunidade já havia sido objeto de questionamento, quando da interposição dos Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 1947/2007, nos itens 23 e 17, respectivamente, do Relatório e do Voto então apresentados a este Plenário, que são agora objeto de novos embargos nesta assentada.*

*18. **Oportuno mencionar que o fato de o processo no TCU não ter custo pecuniário aos seus jurisdicionados, fica caracterizado custo ao Erário pela utilização do corpo técnico do Tribunal e por seus Ministros dedicarem seu tempo a examinar questões já resolvidas, nas quais se constata a intenção meramente protelatória.”** (grifou-se)*

23. Em novembro de 2007, a INFRAERO apresentou um conjunto de composições de preços relativas a 12 serviços dos 95 mais relevantes da curva ABC. Posteriormente, foi enviado um conjunto de 15 composições, das quais 7 já haviam sido apresentadas no pacote anterior. Vale rememorar aqui, o histórico de documentos apresentados por parte da INFRAERO e do Consórcio até julho de 2007, **que já faziam existir nos autos, mais de oito preços distintos para um único serviço**.

Figura I - Cenário das manifestações das manifestações dos responsáveis até julho de 2007

.

24. Além da duplicidade dos dados dos dois conjuntos de documentação apresentados em novembro de 2007, foram verificadas diferenças de preços unitários para o mesmo serviços, consoante informa o Despacho da 1ª DT da SECOB, de 12/12/2007 (fls. 1476-1477, v.6).

25. Novamente, em 17/01/2008, a INFRAERO encaminhou novo conjunto de composições de preço, contemplando 45 serviços, e, da mesma forma que nas vezes anteriores, contendo valores discrepantes entre os três conjuntos. Isso significa que, **além das documentações citadas na Figura I, a INFRAERO ainda enviou mais três pacotes de composições de preços, entre novembro de 2007 e janeiro de 2008**. Mesmo assim, foi iniciada a análise do último conjunto enviado, até a realização de reunião solicitada pela Infraero e pela Casa Civil para tratar do andamento da análise desse material.

26. Tal reunião, ocorrida em 25/01/2008, contou com a presença de representantes dos entes solicitantes, do TCU e também do Ministério da Defesa. Tratou-se da discrepância de valores verificada nas composições envidas entre nov/2007 e jan/2008 e, especialmente, da questão relacionada às irregularidades de alterações de projeto verificadas no Fiscobras, bem como de suas implicações na análise dos preços.

27. Os representantes do TCU frisaram que as alterações de projeto, as quais, de fato, já vinham até sendo construídas e pagas irregularmente, não estavam refletidas nas documentações trazidas pela INFRAERO. Salientou-se que as alterações de projeto já consignadas nos relatórios dos Fiscobras de 2007 já seriam suficientes para alterar substancialmente a curva ABC do empreendimento e que, dessa forma, qualquer análise com base na curva "ABC" da planilha original do contrato levaria a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento.

28. Com base nessas alegações, os representantes da Casa Civil e do Ministério da Defesa concluíram pela necessidade de finalizar o projeto executivo da obra, formalizar as modificações na planilha orçamentária por meio de aditivos contratuais, com preços devidamente lastreados em composições tecnicamente fundamentadas, para então este Tribunal empreender a sua análise sobre a existência ou não de sobrepreço na obra. Em face de tais circunstâncias, os presentes na reunião entenderam conveniente interromper a análise das composições de preços até então entregues pela Infraero, fato levado a termo em instrução elaborada pela SECOB (fls. 1544/1546, v.6).

29. Alicerçado em tal peça, o Ministro-Relator do processo emitiu o Aviso nº 01/2008-GAB-RC/TCU (fl. 1574, v.6), de 28/01/2008, endereçado ao Ministro da Defesa, que, por sua vez, **encaminhou ofício ao Presidente da Infraero**, em 11/02/2008 (fl. 1573, v.6), determinando que o Projeto Executivo das obras de Vitória e os respectivos aditivos contratuais fossem providenciados com a maior brevidade possível, e que em **10 dias úteis fossem enviadas ao TCU a planilha contratual e as composições de preços para os novos serviços incluídos.**

30. Em 25/02/2008, fl. 1576, v.6, o Presidente da estatal encaminhou ofício afirmando o envio das referidas composições de preços e da planilha contratual. Por meio de despacho do Ministro Relator do processo, datado de 28/02/2008 (fl. 1581, v.6), tais peças foram encaminhadas para a SECOB e deram origem à presente instrução.

DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA EM 26/02/2008

INCONGRUÊNCIA DA INFORMAÇÃO TRAZIDA NO OFÍCIO DO DIRETOR DE ENGENHARIA SOBRE AS MODIFICAÇÕES NA CURVA ABC

31. Em seu ofício (fl. 1578, v.6), o Presidente da Infraero afirmou sobre o envio das "*composições de preços e a planilha contratual* ***(...) refletindo a realidade do empreendimento de Vitória***" *(grifou-se).* Contraditoriamente, no entanto, informa que planilha encaminhada pauta-se em informações de projetos que estão em fase de elaboração (60%) e somente serão concluídos em 8 meses. Tal fato denota o caráter provisório da documentação ora encaminhada, haja vista que praticamente a metade do projeto executivo ainda resta ser elaborada, e esse projeto, consoante exaustivamente exposto nos autos, vem alterando substancialmente o projeto básico, ao invés de ser um mero detalhamento deste.

32. Além disso, a comunicação da área de engenharia da Infraero traz a seguinte afirmação:

"Com a revisão dos quantitativos da planilha contratual e também com a inserção de novos serviços inerentes às obras do Aeroporto de Vitória-ES, vários itens dessa planilha que antes não elencavam a "Curva" ABC, agora compõem tal Curva, e como pode-se verificar, dos 45 itens mais relevantes da planilha que sofreram questionamentos do Tribunal, apenas 1 deixou a "Curva" ABC (aterro com areia, pois toda a areia utilizada nas obras pertence ao próprio sítio aeroportuário do Aeroporto). Esses 45 itens analisados pelo TCU perfaziam o total de R$ 220.545.760,82 e com a saída do item "aterro com areia" e as devidas adequações das quantidades, esse total passa a ser de R$ 226.696,114,00, representando um percentual de 52,69% do valor final estimado do empreendimento."

33. A leitura desse parágrafo dá a entender que as alterações contratuais não teriam impacto significativo na curva ABC[23] do orçamento das obras do Aeroporto de Vitória. No entanto, compulsando o material encaminhado, verifica-se que isso não corresponde à realidade.

34. Antes de mais nada, para permitir melhor entendimento do assunto ora tratado, devem ser feitas algumas observações sobre o parágrafo acima transcrito. Primeiramente, todos os itens do orçamento devem fazer parte da sua respectiva curva ABC, não ficando esta restrita somente a alguns serviços. Possivelmente, o Diretor de Engenharia em seu ofício, quando menciona que *"vários itens dessa planilha que antes não elencavam a "Curva" ABC, agora compõem tal Curva"*, referia-se à parte "A" da curva ABC, que se relaciona a 80% do valor do orçamento.

35. Outro equívoco no citado texto refere-se à afirmação de que *"dos 45 itens mais relevantes da planilha que sofreram questionamentos do Tribunal, apenas 1 deixou a "Curva" ABC".* Na verdade, esses **45 itens**, com valor equivalente a **61,09%** do contrato, foram aqueles **para os quais o TCU apontou preço de referência,** e, com base neles, calculou-se o sobrepreço que fundamentou a proposta de repactuação contratual prevista no Acórdão 1947/2007-P.

36. Esses 45 itens, conforme se verifica nas planilhas anexas a este trabalho[24], **eram parte mais relevantes do orçamento sob análise. A amostra com os serviços mais relevantes do orçamento questionado (80% da curva ABC) desde outubro de 2006 era composta de 95 serviços, cuja ordem de relevância não coincidia exatamente com aquela da planilha do cálculo do sobrepreço.** Cumpre consignar que **todos os 95 serviços da parte "A" da curva eram objeto de questionamento por parte do Tribunal**, consoante pode-se verificar, dentre outros documentos, no Ofício de diligência nº 34/2007 – TCU/SECOB (fls. 913, v.3).

37. Ao contrário do que afirma o Diretor de Engenharia da Infraero, a nova curva ABC (fls. 2/6, anexo 21 – Anexo III deste trabalho) traz alterações que vão muito além da exclusão do serviço "aterro com areia". Em primeiro lugar, **a parte "A" da antiga curva ABC relacionava-se a 95 serviços, no valor total de R$ 270.868.247,23**, enquanto que **na atual configuração** da curva ABC, a parte "A" **passou a ter 121 serviços no valor de R$ 339.895.654,81**, sendo que ainda podem ocorrer mudanças, em face da inconclusão dos projetos. Em termos monetários houve um aumento de R$ 69 milhões nessa amostra.

---

[23] Procedimento, baseado no *Princípio de Pareto*, que serve para distinguir os itens mais importantes de uma planilha. Baseado nesse princípio temos, para o caso de obras, a classificação ABC, composta por três faixas: a faixa A, que abrange, na maioria dos casos, cerca de 20% do total de todos os itens considerados e corresponde a cerca de 80% do valor total desses itens; a faixa B, com cerca de 30% dos itens, correspondendo a cerca de 15% do valor total, e a faixa C, com aproximadamente 70% dos itens, equivalendo a apenas cerca de 5% do valor total.

[24] Os Anexos 1 e 2 deste trabalho trazem essas planilhas que são reprodução daquelas contidas às fls. 1230/1231 e 1242/1244, v.5

38. Deve-se frisar que as modificações não se limitam à simples entrada de mais 26 serviços na parte "A" da curva ABC. As inúmeras **supressões e acréscimos nos quantitativos** dos itens orçamentários fizeram com que **28 serviços deixassem de integrar a parte "A"** da referida curva, enquanto que propiciou a **entrada de outros 48** itens na parcela mais relevante do orçamento

Tabela I – Resumo das alterações na parte "A" da curva ABC (número de serviços que somam 80% do valor do contrato

NÚMERO DE SERVIÇOS NA PARTE "A" DA CURVA ABC ANTIGA	95
NÚMERO DE SERVIÇOS EXCLUÍDOS DA PARTE "A" DA CURVA ABC ANTIGA	25
NÚMERO DE SERVIÇOS NOVOS NA PARTE "A" CURVA ABC ATUAL	48
NÚMERO DE SERVIÇO DA CURVA ANTIGA DESMEMBRADOS EM DOIS ITENS NA CURVA NOVA *	3
NÚMERO DE SERVIÇOS NA PARTE "A" DA CURVA ABC NOVA	121

*itens 03.03.101 e 07.17.101/ 02.04.502 e 02.04.501/ 03.02.102.01 e 04.07.410.02

39. É interessante observar que até a reunião de janeiro de 2008 vinham sendo discutidas, no âmbito deste processo, 95 composições de preço, 25 das quais, agora se teve notícia, não deveriam mais compor a amostra. Por outro lado, e esse ponto é ainda mais grave, 48 serviços, que totalizam R$ 62 milhões (conforme se demonstrará na Tabela II a seguir), nunca foram discutidos nos autos, porque até esse momento, não eram considerados materialmente relevantes. Isso porque**, apesar deste Tribunal já ter notícia desde 2006 das alterações de projeto, até fevereiro de 2008 a Infraero não havia apresentado a nova planilha contemplando essas alterações**.

Tabela II - Serviços que passaram a integrar a parte "A" da Curva ABC, ou seja, serviços cujo preço ainda não foi discutido no processo, e para os quais deveriam ter sido enviadas as respectivas composições de preço

Código	Descrição	Un.	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Total novo
03.02.450	Transporte e lançamento de peças pré-moldadas de concreto	m³	3.810,180	759,51	2.893.869,81
10.01.102	Transporte interno de areia (DT máx 3,0 km)	m³	723.436,919	3,89	2.814.169,61
10.01.101	Escavação de areia em jazida interna	m³	657.669,926	4,23	2.781.943,79
10.02.101	Concreto Fck = 40 MPa	m³	5.354,610	498,30	2.668.202,16
03.02.211	Fôrma para concreto aparente para peças protendidas	m²	37.649,980	70,81	2.665.995,08
02.05.102	Operação e manutenção do equipamento	hph	1.435.320,000	1,69	2.425.690,80
03.02.212	Armação em Aço CA-50 para preças protendidas	kg	452.065,600	5,17	2.337.179,15
06.50.140.10	Duto de PEAD (polietileno expandido de alta dens.) cor preta de secção circular c/ dupla perde, corrugado, flexível, D=100mm, ref. KANAFLEX ou equivalente	m	110.047,020	20,50	2.255.963,91
04.01.559.01	Forro em painéis MDF com pintura especial	m²	13.619,000	142,61	1.942.205,59
04.01.520.01	Piso em placas de borracha antiestática, livre de PVC, flexível e inquebrável, d im. 61x61cm, e = 2mm, referência Noraplan Store 1279 azul da FREUDENBERG, ou equivalente, inclusive regularização	m²	6.254,150	303,44	1.897.759,28
04.07.203.02	Escavação mecânica de vala	m³	472.230,874	3,82	1.803.921,94
10.02.102	Concreto Fck = 40 Mpa para peças premoldadas	m³	3.450,180	476,09	1.642.596,20
10.01.103	Lançamento de areia	m³	657.669,926	2,44	1.604.714,62
10.03.114	Concreto Fck=20MPa, bombeado para estaca hélice contínua	m³	3.099,782	498,30	1.544.621,37
06.13.103	Monitores de video, incluindo fornecimento, instalação e testes, conforme item 3.1.4 da especificação técnica VIX/TPS/585/ET.001	cj	41,000	36.631,58	1.501.894,78
03.01.503	Armação em Aço CA-50, p/ blocos	kg	259.232,970	5,17	1.340.234,45
10.02.102	Passeios cimentados	m²	34.691,230	35,86	1.244.027,51
06.50.130.01	Cabo de média tensão 10 mm² EPR 3,6/6 kv, sintefix FX-3 da PIRELLI ou equivalente	m	116.700,000	10,13	1.182.171,00
04.05.103.01	Fornecimento e colocação de guia de concreto pré-moldado, serviço acabado	m	27.349,430	42,15	1.152.778,47
06.13.104	Terminais de serviçom (staff), incluindo fornecimento, instalação e testes, conforme item 3.1.5 da especificação técnica VIX/TPS/585/ET.001	CJ	86,000	13.390,34	1.151.569,24
04.07.203.04	Reaterro compactado de vala	m³	117.961,612	9,44	1.113.557,62
04.07.720.01	Drenos profundo longitudinal completo, serviço acabado	m	17.172,590	64,49	1.107.460,33
04.07.202.10	Escavação de córrego	m³	251.864,760	4,25	1.070.425,23
02.02.110.02	Demolição de concreto armado	m³	10.178,673	100,06	1.018.478,02
06.01.305.36	Cabo de cobre 25 mm², ref. Afumex da PIRELLI, com isolamento em PVC 70°C, tensão 750 V, com capa termofixo de EVA, com carect. Auto extinguiveis não propagantes de chama	m	63.000,000	15,88	1.000.440,00
06.01.316.04	Duto de PEAD (polietileno expandido de alta dens.) cor preta de secção circular c/ dupla perde, corrugado, flexível, D=100mm, ref. KANAFLEX ou equivalente	m	40.693,220	24,20	984.775,92
04.01.533	Reboco com argamassa pré-fabricada, inclusive emboço, para revestimento de parede	m²	29.062,700	33,33	968.659,79
02.04.200.01	Escavação e carga de material de 1ª categoria	m³	248.404,404	3,68	914.128,21
06.50.140.01	Escavação manual de valas	m³	45.339,060	20,00	906.781,20
10.03.103	Exec. Estaca hélice contínua, d=90 cm, prefuração	m	4.871,640	182,55	889.317,88
10.01.104	Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)	m³	273.597,104	3,25	889.190,59
04.07.454.02	Boca de lobo duplo	Un.	309,000	2.812,65	869.108,85
04.02.107.10	Totens Grande TG2 (AL)	Un.	22,000	39.148,73	861.272,06
02.07.101	Concreto projetado fck=20 Mpa p/ blast fence	m³	1.167,898	730,84	853.546,57
06.01.504.01	Cabos de descidas, cobre nu 95 mm²	m	18.800,000	44,86	843.368,00
06.01.305.35	Cabo de cobre 16 mm², ref. Afumex da PIRELLI, com isolamento em PVC 70°C, tensão 750 V, com capa termofixo de EVA, com carect. Auto extinguiveis não propagantes de chama	m	75.000,000	10,72	804.000,00
02.02.180.01	Demolição de pavimento de concreto	m²	6.558,034	119,46	783.422,74
06.07.208	(CMED) Câmera móvel externa com domo externo, incluindo lente (8-120mm), domo, unidade de movimentação, suporte, forn.instal. E testes, conf.item 2.4.6 da esp. Tecn.	Un.	23,000	33.345,41	766.944,43
04.05.102	Regularização do Subleito	m²	568.350,580	1,32	750.222,77
04.01.590.09	Parede dupla constituída de duas chapas de gesso acartonado + 90mm de camada de ar c/ 50mm la de vifro c/ dens. minima de 30 kg/m³ + chapa de painel cimenticio tipo Fiberoc de 12mm	m2	3.659,000	199,17	728.763,03
04.01.532.01	Emboço com argamassa Mista, traço 1:2:9, de cimentoto, areia grossa e cal hidratada, p/ revestimento de paredes	m²	40.716,000	17,40	708.458,40
06.50.120.01	Fornecimento de painel vertical c/ 6 lamp. de 24W/10.000h dim=800mmx2700, ref ADB, ou equiv. Mod. PVO-08-2-27-1-A-0, inclus. transformador de isolamento	Un.	22,000	31.956,07	703.033,54
04.06.701.04	Semi-pórtico com balanço de 5,10m para fixação de placas de sinalização vertical	Un.	22,000	31.481,15	692.585,30
04.05.106	Base em concreto para guias, sarjeta, sarjetão, serviço acabado	m³	1.618,540	415,64	672.729,97
04.07.312.07	Enchimento de vala com concreto fck=15,0MPa, para berços, inclusive transporte, serviço acabado	m³	2.150,360	304,19	654.118,01
03.02.102.02	Fornecimento e alpicação de tela soldada CA-60	kg	106.826,000	6,11	652.706,86
04.07.720.02	Tubo perfurado em PVC, d=150 mm, para drenos profundo	m	17.172,590	37,49	643.800,40
04.02.107.04	Totens médio tipo TM-6, com placas retangulares de 3,00 x 0,3m, e=3cm	Un.	35,000	18.269,47	639.431,45
					62.342.235,93

Tabela III - Serviços que deixaram de integrar a parte "A" da Curva ABC - serviços cujas composições de preços faziam parte da amostra exigida pelo TCU e, agora, perderam sua materialidade

Item	Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Preço Unitário	Preço Total Antigo
1	02.04.300.04	Aterro com Areia	M3	11.745,000	50,25	590.186,25
3	07.02.307.01	Caixa TROX ou equivalente TMFT-8 com va zão de ar primário de 5.400m³/h e secundario de 8.000m³/h c/motor de 2cv completa	UN	32,000	13.506,60	432.211,20
4	05.07.206.03	Central à Vacuo mod. Jets vacuum stationType 360, composta por 1x vacuum Tank c ap.=3000L, 3 mot. cap.=125m³/h pot.=3KW e 2 mot. cap.=50m³/h pot.=5,5KW	UN	1,000	797.317,51	797.317,51
5	06.07.204	(CMID) - Câmera Movel Interna com Domo interno , (Di), incluindo lente (8-120mm), domo, forn.instal.e testes, conf.item 3.6.1, 3.10 e 3.13 da esp.tecn.VIX/TPS/552/ET.001	UN	19,000	26.903,14	511.159,66
5	06.02.101	Central Telefônica, inclusive fornecimento, instalação e testes, conforme item 4.12.1 a 6, 8 e 9 da Especificação Técnica VIX/TPS/591.ET-001- ref.Philips, Siemens ou equivalente	UN	1,000	466.665,88	466.665,88
6	06.07.113	Conjunto de transceptores opticos de video p/as cameras moveis, p/transmissao deimagem entre cameras e a matriz, incl.f orn.instal.e testes, conf.item 3.15.2 daespecificacao tecnica VIX/TPS/552/ET.00	UN	39,000	13.278,79	517.872,81
7	07.14.111	CT Carrossel de triagem - 27450x1016mm	CJ	1,000	470.600,10	470.600,10
8	07.14.106	EL Esteira de ligacao - 11000x921mm	CJ	2,000	303.501,25	607.002,50
9	07.01.116	EL6- Monta carga com acionamento hidraulico - dim.da caixa 2,45 x 2,00m - conforme especificacoes tecnicas	CJ	1,000	413.086,80	413.086,80
10	07.03.108	ER-1- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
11	07.03.109	ER-2- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
12	07.03.110	ER-3- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
13	07.03.111	ER-4- Escada rolante capacidade 6750 pe ssoas	CJ	1,000	442.990,37	442.990,37
15	02.01.202.01.3	Grupo de moto-gerador de 180/168KW de potencia intermitente/continua, dotado de painel de comando e transferencia autom.tensao 220/127V, 3F+N, 60Hz, conf.esp.tecn.VIX/COB/450.ET-1000	CJ	1,000	524.525,81	524.525,81
16	06.01.401.01	Luminária de embutir em forro tipo ARMSTRONG dim. 62,5x62,5cm, ref. luminária TBN 925/414, com 4 lâmpadas fluorescente de 14W,incluindo 50cm de cabo flexisiveis3x1,5mm²	UN	879,000	495,56	435.597,24
17	06.50.110.03	Luminária elevada de bordo de pista pouso, L-862, alta intensidade, classe 2 (montadas sobre bases metalicas) completa incl.lamp.halogenas	UN	99,000	5.858,72	580.013,28
18	06.07.106	Matriz de video, incl.forn.instal.e testes, conf.item 3.3 da esp.tecn. VIX/TPS/552/ET.001- ref.HP ou equivalente	UN	1,000	439.795,37	439.795,37
19	06.11.201	Painel de Visualização + E306, conforme item 3.3.1 da especificacao tecnica VIX/TPS/581.ET-001	CJ	6,000	100.918,04	605.508,24
20	03.01.431.03	Prova de Carga Estatica p/ Estaca Metalica	UN	10,000	49.440,92	494.409,20
21	06.09.108	Switch principal, incluindo fornecimento, instalaçao e testes, conforme item 4.11 da Especificação Técnica VIX/TPS/591/ET.001- ref.3COM ou equivalente	CJ	1,000	605.688,51	605.688,51
22	07.02.602.01	Tanque de água gelada, para termoacumulação, volume 1400 m³ Ø 8,40 m, altura util 25m completo c/ arvore interna de distribuição e coleta d'agua, com difusores	UN	1,000	574.412,80	574.412,80
23	04.08.101	Tenso estrutura p/area equip. de rampa, inclusive projetos, calc.estr.forn.e exec.estrut.e elementos metalicos e membr.lona PVC reforc.c/tec.poliester p/cobertura tensionada	M2	610,000	713,04	434.954,40
24	06.01.700.03	Torre de iluminação de 25m, com 2 luminárias HMSPC10HP, ref. HOLOPHANE, para umalâmpada a vapor de sódio tubular de 100 0w e 3 projetores, 170S1000SHPN monumental floodight HPN	CJ	6,000	77.060,14	462.360,84
25	07.02.503.02	Torre de resfriamento, tanque em concreto, carcaça em plástico reforçado c/fibrade vidro enchimento em PVC auto extingu ivel, capac.450 TR, vaz.de agua 306m³/h	UN	2,000	302.554,68	605.109,36
26	06.01.312.08	Transformador trifásico a seco,1000/1400KVA (SU-TPS-01), tipo Geafol da SIEMENS , tensão 13,8-0,38/0,22 KV, 60hs com ventilação forçada	CJ	4,000	142.450,48	569.801,92
					12.910.241,16	

40. Merecem destaque algumas dessas "movimentações" do itens orçamentários na parte "A" da curva ABC. Segue uma lista **exemplificativa** de alguns casos mais relevantes:

40.1. Operação e Manutenção do Canteiro

40.1.1. Antes, o serviço "Operação e Manutenção do Canteiro" tinha a 26ª posição na curva, no valor de R$ 2.714.222,52 . Agora, ele soma R$ 4.772.042,40 com a 16ª posição. O acréscimo de 75,8%, se deve ao aumento no quantitativo do serviço de 36 para 60 meses, indicando que o prazo da obra foi estendido para cinco anos.

40.1.2. Aí reside uma contradição, pois, segundo consta dos autos, a justificativa para alteração de solução estrutural seria dar mais celeridade à obra. O número acima deve ser questionado também por outro motivo, qual seja o de estar englobando o período em que houve paralisação da obra por iniciativa do Consórcio. Certamente, o contratado não deve receber a "Operação e Manutenção do Caneiro" nos meses em que a obra ficou paralisada.

40.2. Operação e Manutenção do Equipamento

40.2.1. O serviço "Operação e Manutenção do Equipamento", que se relaciona com a operação de ponteiras filtrantes, somava no contrato inicial o valor de R$ 195.364,00 com o quantitativo de 115.600,00 hph. Esse item sequer integrava a parte "A" da curva ABC. Agora, ele é o 33º item mais relevante do orçamento, no valor de R$ 2.425.690,80 (1.435.320,00 hph). Não foi encaminhada qualquer justificativa para o acréscimo de mais de 1.100% nesse serviço. A "composição de preço" encaminhada também não traz qualquer detalhamento desse custo unitário.

40.3. Transporte

40.3.1. O primeiro item da curva ABC, "Transporte de Material de Primeira e Segunda Categoria" subiu de R$ 29,8 milhões para R$ 40,9 milhões (aumento de 37%).

40.3.2. O serviço "Transporte e Lançamento de Peças Pré-moldadas" antes não existia na parte "A" da curva, e agora é o 22º colocado no valor de R$ 2.893.869,81. O preço unitário indicado é de R$ 759, 51 por m³, um valor alto, que chega a ser mais caro que o m³ do concreto. A composição de preço encaminhada não traz nenhum detalhamento desse custo (fl. 53, anexo 21).

40.3.3. Há ainda o serviço de "Transporte Interno de Areia (DMT máx. 3km)" que antes não integrava a parte "A" da curva. Agora, ele tem a 24ª posição no valor de R$ 2.814.169,61.

40.3.4. Existem também os serviços "Transporte de Materiais de Limpeza" (47º na nova curva) no valor de R$ 1.602.000,00, e "Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)" no valor de R$ 889.190,59.

40.3.5. Somando somente esses cinco serviços, eles totalizam R$ 49,1 milhões. Isso significa que há previsão de aproximadamente 12% do valor da obra somente para transporte. **Esse valor é incomum e requer uma aferição mais acurada por parte da Infraero**.

40.4. Aço CA-50 para peças protendidas

40.4.1. O 33º item da curva é o serviço "Aço CA-50 para Peças Protendidas". O serviço das cordoalhas para esse tipo de concreto deveria ter maior materialidade que o aço CA-50, porém não aparece na curva. Isso indica que possivelmente ainda ocorrerão inclusões expressivas na planilha orçamentária do empreendimento.

40.5. Projetos Executivos - Formatos A0.

40.5.1. Na planilha anterior estavam previstas 284 unidades desse formato totalizando R$ 712.590,08. Na nova planilha, houve aumento de 6 vezes no quantitativo desse serviço (passou para 1.697), aumentando o seu preço total para R$ 4.257.976,64. Na curva ABC anterior, esse serviço era o 55º, e na nova configuração passou para a 17º posição .

40.5.2. Sabendo que o preço de referência adotado nas análises do TCU foi favorável à contratada (este foi calculado com base na média de preço dos licitantes – não se pode descartar a possibilidade de "mergulho" nesse item pela contratada), e como se trata de um serviço cujo critério de medição é discutível, possivelmente criou-se um aumento de quantidade artificial para evitar perda no valor total da obra e "reduzir" o sobrepreço apontado.

40.6. Movimentação de Terra

Tabela IV – Variação dos itens relacionados à movimentação de terra

Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Total Antigo	Preço Total Novo
04.07.200	MOVIMENTO DE TERRA						
04.07.201	Limpeza e Preparo da Área						
04.07.202	Escavação de material, medido no corte ou na cava						
04.07.202.10	Escavação de Corrego	M3	20.250,00	251.864,76	4,25	86.062,50	1.070.425,23
04.07.203	Escavação de Valas						-
04.07.203.01	Escavação Manual de vala	M3	1.400,00	2.900,00	20	28.000,00	58.000,00
04.07.203.02	Escavação Mecânica de vala	M3	36.473,00	472.230,874	3,82	139.326,86	1.803.921,94
04.07.203.03	Regularização e Apiloamento de fundo de vala	M2	1.832,00	32.438,72600	10,46	19.162,72	339.309,07
04.07.203.04	Reaterro Compactado de vala	M3	23.225,00	117.961,61	9,44	219.244,00	1.113.557,62
04.07.206	Espalhamento						-
04.07.206.01	Espalhamento de Material em Bota-fora	M3	67.511,00	162.731,92	2,14	144.473,54	348.246,31
04.07.206.02	Espalhamento de Material de limpeza	M3	13.843,00	13.843,00	2,14	29.624,02	29.624,02
04.07.206.03	Espalhamento de Material Escavado p/ regularização da superficie da area da Obra	M3	-	300.988,35	0,44	-	132.434,87
04.07.207	Escavação e Carga de Material Brejoso	M3	29.460,00	62.966,19	7,66	225.663,60	482.321,02
				TOTAL		891.557,24	5.377.840,08

Relação dos valores	6,03
Acréscimo percentual	503%

40.6.1. A tabela acima demonstra um aumento de seis vezes no valor dos itens de movimentação de terra, a despeito de os serviços relacionados a transporte terem sido apropriados em outras alíneas do orçamento e representarem mais de R$ 49 milhões. Da mesma forma que para os itens de transporte, os serviços alocados como “movimentação de terra” tiveram aumentos demasiadamente altos, e requerem a existência de um estudo técnico, bem como uma aferição mais acurada, por parte da Infraero.

41. Em síntese, ao contrário do que se depreende dos ofícios que acompanham a documentação entregue pela Infraero, as mudanças de projeto, que ainda estão inconclusas, têm provocado modificações expressivas no orçamento das obras do Aeroporto de Vitória, notadamente na sua parte materialmente mais relevante que se relaciona à parte da “A” da curva ABC. Frise-se que essas alterações podem ser ainda mais impactantes, porquanto resta elaborar 40% do projeto executivo, e que não foram apresentadas as devidas justificativas técnicas para alterações de quantitativos bastante expressivos.

DAS INCONSISTÊNCIAS E INCOMPLETUDES CONSTATADAS NAS COMPOSIÇÕES DE PREÇO ENCAMINHADAS

42. Conforme já relatado, o ofício da Presidência da Infraero encaminhou, além da parte “A” da nova curva ABC, a nova planilha orçamentária da obra (fls. 7 a 47, anexo 21), bem como um conjunto de documentos intitulados de composições de preços unitários de serviços (fls. 49 a 125, anexo 21). Em relação a esses últimos, como se verá nos parágrafos adiante, **logo nas primeiras análises constata-se sua inveridicidade, eis que permanecem sendo encaminhados para análise dos técnicos do Tribunal papéis desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico**.

43. As composições de preço, em sua grande maioria, não trazem qualquer detalhamento do custo envolvido ou indicação do código da composição nos sistemas de referência. Elas somente mostram como insumo uma mera repetição do título. No Anexo VI deste trabalho consta um exemplo com cópia digitalizada das tabelas encaminhadas. Vale lembrar que as composições das fls. 49/50, 52, 53, 56, 60, 61, 62, 65, 68, 71, 72, 73, 78, 79, 86, 94, 97, 102, 103, 104, 106, 107, 114, 115 do Anexo 21 foram apresentadas nesses mesmos moldes.

44. Digno de nota é que faltou detalhar os custos até dos serviços simples, tais como emboço (fl. 103, anexo 21), ou escavação mecânica de valas (fl. 62, anexo 21), que podem ser encontrados facilmente no sistemas referenciais. Outro ponto que chamou a atenção refere-se à indicação em vários serviços (como por exemplo “Piso em placas de borracha...” – fl. 61, Anexo 1, “EL-1- Monta carga com acionamento hidráulico...” – fl. 114, anexo21, e “El Esteira injetora”, fl.115, anexo 21) do insumo “Serviços especializados tanque”.

45. Além de esse nome não fazer qualquer sentido no contexto, nas diversas vezes em que apareceu, atribuiu-se a ele um custo unitário diferente. Para se ter uma idéia da total falta de coerência, nas composições de custo dos serviços citados, foram utilizados, respectivamente, os seguintes custos

unitários para esse "Serviços especializados tanque": R$ 224,77; R$ 464.325,0,50; e R$ 16.579,66. No Anexo VI deste trabalho constam exemplos digitalizados dessas composições

46. Em outras composições, repetiu-se o nome do material descrito no título do serviço e incluiu-se o insumo "equipe de serviços diversos", sem qualquer outro detalhamento. Segue exemplo com cópia digitalizada do documento contido nos autos. As composições constantes às fls. 51, 54, 58, 59, 63, 64, 66, 67, 70, 75, 77, 84, 85, 87, 91, 93, 96, 98, 100, 104, 108, 109,110, 111, 112 do Anexo 21 foram elaboradas com base nesse mesmo modelo. Vide exemplo digitalizado no Anexo VI deste trabalho (juntado a este Relatório)

47. Também não foi informada a fonte pesquisada (SICRO, SINAPI, TCPO,etc.) nem foram encaminhados quaisquer documentos que comprovassem eventuais diferenças das composições encaminhadas em relação àquelas dos sistemas de referência, notadamente o SINAPI, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

48. Cumpre rememorar que por diversas vezes **o TCU discriminou de forma clara e objetiva a forma com que a Infraero deveria encaminhar as suas justificativas relacionadas a preço**s. No parecer elaborado à época do Fiscobras de 2006 (fl. 448, v.2), consta o seguinte:

"As composições apresentadas deverão possuir **nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando** minuciosamente os equipamentos, materiais e mão de obra empregados para cada serviço**.** Os custos **horários de equipamentos e mão de obra, bem como os preços de insumos** que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou Sicro, deverão ser devidamente justificados**. A utilização de coeficientes, unidades e fatores de produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário do Sinapi, Sicro e TCPO também devem ser objeto de justificativas, bem como a utilização de materiais, mão de obra e equipamentos que não constam dos citados sistemas de referência de preços.**

Todos os materiais e equipamentos instalados no aeroporto cujos preços não constem do Sinapi ou Sicro deverão vir acompanhados de orçamento do seu fornecedor, bem como de declaração, por escrito, do Deptº de Engenharia da INFRAERO, de que efetuou a devida aferição dos preços ali constantes, e que assume a responsabilidade pelas informações ali prestadas." (grifou-se)

49. Em fevereiro de 2007, quando da análise da SECOB relacionada à adoção da Medida Cautelar, tais elementos ainda não estavam nos autos, pois que tinham sido concedidas inúmeras prorrogações de prazo à ex-Diretora de Engenharia da Infraero. Após instrução (fls. 651/652, v.3), a referida unidade promoveu diligência àquela empresa, solicitando (fl. 653, v.3):

"a) as composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão-de-obra empregados para cada serviço, bem como o código da composição de custo unitário de referência adotada;

b) os custos horários de equipamentos e mão-de-obra bem como os preços dos insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou do Sicro deverão ser devidamente justificados;

c) a utilização de coeficientes, unidades e fatores de produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário dos aludidos sistemas de referência também devem ser objeto de justificativas."

50. Na nova chance concedida pelo Exmº Sr. Ministro-Relator para a Infraero se manifestar, a SECOB enviou nova comunicação (Ofício de diligência nº 34/2007 – TCU/SECOB, fls. 913, v.3), repetindo, **ipsis litteris**, as mesmas instruções transcritas acima. Ainda assim, na análise do conjunto encaminhado como resposta, a SECOB (fl. 1206, v.5), em trecho de sua instrução que foi levado ao corpo do Relatório do Acórdão nº1.947/2007-P (parágrafo 29), contemplou o seguinte:

"46. Sintetizando as determinações desses três dispositivos, podemos concluir que o orçamento de uma obra aeroportuária, para ser considerado adequado, deve:

- *identificar o profissional responsável por sua elaboração, assim como seu título e número da carteira profissional;*
- *identificar o profissional responsável por sua aprovação;*
- *tomar como referência de preços os sistemas usualmente adotados, ou seja, SINAPI e SICRO;*
- *incluir, para materiais, equipamentos e serviços típicos de aeroportos, sem referência nos supracitados sistemas:*
- *justificativa para as composições de preço unitário adotadas;*
- *registro das cotações de preços realizadas;*
- *documentos que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários utilizados no orçamento;*
- *declaração do Departamento de Engenharia, indicando os responsáveis técnicos pela elaboração e revisão do trabalho de aferição nos preços daqueles serviços, e assumindo a responsabilidade pela utilização dos valores cotados no orçamento básico da licitação."*

51. Além disso, em 18 de abril de 2007, o Plenário deste Tribunal proferiu o Acórdão nº 644/2007, determinando à Infraero que:

"9.4.4. ***na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados*** *(SICRO e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias,* ***que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação****;" (grifou-se)*

52. Como se vê, por inúmeras vezes, este Tribunal informou por meio de suas comunicações processuais, ou até mesmo no corpo de suas instruções, a forma como a Infraero deveria apresentar as suas justificativas, bem como elaborar seus orçamentos. Não fosse isso suficiente, esta Corte ainda proferiu em Acórdãos determinações à Infraero nesse sentido. Ainda assim, os representantes dessa empresa pública insistem em ignorar tais comandos e permanecem enviando informações e elaborando orçamentos em total desconformidade ao que já foi determinado pelo TCU.

53. Isso se agrava quando se recorda que a documentação ora analisada, especialmente os preços unitários relacionados a serviços novos, estão sob a responsabilidade da nova Diretoria de Engenharia da Infraero, da qual esperava uma conduta diferenciada em relação à gestão anterior. Cumpre rememorar que nove dos serviços que integram a parte "A" da curva ABC tratam de itens orçamentários que não estavam na planilha inicialmente contratada (vide tabela a seguir), sem falar daqueles outros serviços que não se referem à parcela materialmente mais relevante do orçamento. Como são preços produzidos para integrar termos aditivos (no caso em tela, o 3º T.A.), a elaboração das composições de preço e a respectiva comprovação de sua compatibilidade com os valores de mercado é de responsabilidade dos orçamentistas que trabalham na celebração do ajuste.

Tabela V – Serviços novos na parte "A" da curva ABC que não faziam parte da planilha contrato

	Código	Descrição	Un.	Quantidade Antiga	Quantidade Nova	Preço Unitário	Preço Antigo	Preço Total novo
1	10.01.102	Transporte interno de areia (DT máx 3,0 km)	m^3	-	723.436,919	3,89	-	2.814.169,61
2	10.01.101	Escavação de areia em jazida interna	m^3	-	657.669,926	4,23	-	2.781.943,79
3	10.02.101	Concreto Fck = 40 MPa	m^3	-	5.354,610	498,30	-	2.668.202,16
4	10.02.102	Concreto Fck = 40 Mpa para peças premoldadas	m^3	-	3.450,180	476,09	-	1.642.596,20
5	10.01.103	Lançamento de areia	m^3	-	657.669,926	2,44	-	1.604.714,62
6	10.03.114	Concreto Fck=20MPa, bombeado para estaca hélice contínua	m^3	-	3.099,782	498,30	-	1.544.621,37
7	10.02.102	Passeios cimentados	m^2	-	34.691,230	35,86	-	1.244.027,51
8	10.03.103	Exec. Estaca hélice contínua, d=90 cm, prefuração	m	-	4.871,640	182,55	-	889.317,88
9	10.01.104	Transporte interno de materiais diversos provenientes de escavação e carga: argila, limpeza e demolição com (DMT<=3,00 KM)	m^3	-	273.597,104	3,25	-	889.190,59
								16.078.783,73

54. Outro ponto que reiteradamente vem sendo ignorado pela Infraero em suas justificativas refere-se à taxa de BDI, que foi objeto de questionamento no presente processo, e cujo valor foi considerado no cálculo das retenções propostas na medida cautelar. Novamente, essa empresa não tratou desse assunto, que é de fundamental importância para análise de preços.

55. Em face das falhas aqui apontadas, vale relembrar aqui uma declaração da ex-Diretora de Engenharia da Infraero, constante dos autos:

*"Mediante consulta aos autos do TC 013.389/2006-0, constata-se que a defesa dos preços praticados no bojo do Contrato n.º TC 067-EG/2004/2003, com vistas a demonstrar a sua compatibilidade aos do mercado concorrencial já foram submetidas ao Tribunal de Contas da União. No site daquele órgão de controle apura-se que em 03 de janeiro de 2007, sob o cadastro número 0425931705, protocolou-se as alegações de defesa concernentes aos preços praticados pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon (...) Observa-se que **o conhecimento nato do preço formulado**, o material comprobatório das cotações de insumos, da mão-de-obra especializada a ser utilizada, das condicionantes de execução previstas no planejamento das obras e, em especial da expertise sobre as produtividades e alocação dos equipamentos disponíveis, **somente pode ser indicadas com precisão pelo autor daquele orçamento, ou seja, a formulada pela então licitante.** Assim, **a fidedignidade dos preços unitários contratados pode ser acolhida como a apresentada pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon. (...)** Salienta-se contudo que o universo submetido ao Tribunal pelo Consórcio não atinge a curva ´abc´ dos 80% dos itens mais representativos em valor, mas tão somente aqueles refletidos pela Secob, ou seja pouco mais de 40%. Para se permitir o julgamento integral, determinou a Infraero ao Consórcio que apresentasse as composições e comprovações remanescentes. Assim, dada a impossibilidade da análise conjunta e concomitante de toda a curva requerida, e para não comprometer ainda mais a emissão do parecer conclusivo da Corte, espera-se o acolhimento de parte da diligência. Ainda neste mês, serão submetidas as novas composições de preço contratadas." (grifou-se)*

56. Em suma, muito embora este Tribunal já tenha se pronunciado por diversas vezes sobre como a Infraero deve elaborar e encaminhar seus orçamentos, essa empresa aeroportuária persiste em não acolher as determinações dessa Corte. A falta de envio da documentação nos moldes requeridos é sintoma de que os procedimentos de elaboração de orçamentos continuam inadequados. Uma das possíveis razões para tanto é que, na nova gestão da Infraero, esteja perdurando a falha declarada pela diretoria de engenharia anterior, qual seja, deixar a cargo da contratada a definição dos preços das obras do Aeroporto de Vitória, por considerar – erroneamente - que somente o Consórcio pode indicar com precisão os valores para os serviços.

ALTERAÇÃO CONTRATUAL – DESFIGURAÇÃO DE OBJETO

57. O valor inicial do contrato era R$ 337.438.781,17. O novo valor, segundo planilha da Infraero (fl. 47, anexo 21) é R$ 424.551.354,20, o que significa um acréscimo de 25,8% no valor final do contrato, sem contar os inúmeros acréscimos e supressões intermediários.

58. **No presente trabalho**, para facilitar a análise das supressões e acréscimos de quantitativos, **adotou-se uma simplificação**. Ao invés de comparar os aumentos e diminuições de quantidades para todos os serviços da planilha orçamentária, **tomou-se por base essas variações somente dos serviços da parte "A" das curvas ABC antiga e nova**, ou seja, considerou-se como se o orçamento da obra fosse composto somente dos itens que totalizam 80% do seu valor.

59. O Anexo IV deste trabalho traz a planilha demonstrativa dos acréscimos e supressões para os serviços integrantes da parte "A" da curva ABC (80,06% do valor do contrato), resumidos na tabela a seguir:

Tabela VI – Total de acréscimos e supressões na parte “A” da curva ABC

VALOR DA PARTE "A" NOVA CURVA ABC (I)	339.895.654,56
VALOR DA PARTE "A" DA ANTIGA CURVA ABC (II)	270.868.247,23
ACRÉSCIMO NA AMOSTRA DE 80% DA CURVA ABC (I) - (II)	69.027.407,33
VALOR TOTAL DOS ITENS EXCLUÍDOS DA PARTE "A" DA CURVA ABC* - Vide parte 4 do Anexo IV deste trabalho -----> (IV)	-12.910.241,16
VALOR TOTAL DAS SUPRESSÕES DOS ITENS QUE PERMANECERAM NA PARTE "A" DA CURVA ABC (V)	-30.152.658,53
VALOR TOTAL DOS ACRÉSCIMOS NOS ITENS DA PARTE "A" DA CURVA ABC (ITENS NOVOS OU DE QUANTITATIVOS AUMENTADOS) (VI)	112.090.307,02
ACRÉSCIMO NA AMOSTRA DE 80% DA CURVA ABC (IV)+(V)+(VI)	69.027.407,33

* Uma vez que se considerou na simplificação que o orçamento da amostra seria composto somente dos itens que totalizam 80% do seu valor total, adotou-se como zero, para cálculo acima, as quantidades daqueles itens que deixaram de integrar a parte “A” da curva ABC. Quando se considera o novo orçamento em sua totalidade, verifica-se que esses serviços somam R$ 11.522.737,40 (vide parte 4 do Anexo IV). O mesmo raciocínio foi utilizado para os serviços que antes não integravam a parte “A” da curva ABC (parte 4B do Anexo IV).

60. Para subsidiar a análise do caso em tela, serão trazidas a seguir algumas decisões do TCU relacionadas ao tema “alterações/aditivos contratuais”.

61. Com relação ao acréscimo superior a 25%, a Decisão 215/99-P-TCU determina os requisitos para os casos em que, **excepcionalmente**, esse percentual pode ser ultrapassado:

“8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada (...) nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

*b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e **excepcionalíssimas** de contratos de obras e serviços, **é facultado à Administração ultrapassar os limites** aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado**, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos**:*

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

***III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial**;*

***IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado** em outro de natureza e propósito diversos;*

*V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, **à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes**;*

VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra – que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”

62. No que diz respeito aos acréscimos e supressões contratuais, vale trazer à baila o entendimento firmado na Decisão 1575/2002-P:

"Sumário: Representação. Sobrepreço e alterações significativas de quantitativos e inclusão de novos itens em contrato. Possível violação ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal. Diligências. Solicitação de esclarecimentos. ***Possibilidade de anulação da licitação e do contrato, bem como de prejuízos ao erário****. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.*

Voto

9. No caso sob exame, ainda que se reconheça que, em princípio, não está configurado dano ao Erário, existem fortes indícios de que prejuízos podem vir a ocorrer caso o contrato continue sendo executado.

(...)

12.De acordo com os autos, o objeto inicial foi adjudicado pelo valor total de R$ 40.468.707,60. Desse total, foi excluída a importância de R$ 25.298.307,82 e incluídos R$ 35.361.836,36. Com a assinatura do termo aditivo o contrato passou, portanto, para R$ 50.532.236,55, sendo que desse valor apenas R$ 15.170.399,78, corresponde a valores do contrato original. Portanto, o objeto inicialmente licitado foi completamente desfigurado com acréscimos e exclusões extremamente elevadas e, ao contrário do que se afirma nos autos, muito acima dos 25% autorizados pelo art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93**. Na verdade, houve uma redução do valor inicial pactuado, da ordem de 62%, e um acréscimo, do que restou do contrato original, da ordem de 133%.**

(...)

14.Alterações dessa magnitude violam o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, visto que não foram observados princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que ***o objeto a ser executado é totalmente diferente daquele inicialmente licitado****; e da isonomia, tendo em vista que* ***foi dado o direito à vencedora da licitação de apresentar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes; nem foi assegurada a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública, visto que os quantitativos foram excessivamente alterados e foi incluído um grande número de itens novos não licitados com indícios de sobrepreço.***

15.Nos termos da Decisão nº 215/1999-Plenário, entende o Tribunal que "nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente" alguns pressupostos.

*16.****No caso sob exame, não se trata de ajustes feitos ao contrato em razão de fatos supervenientes que implicassem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, mas a simples alteração do projeto inicialmente licitado por proposta da empresa vencedora do certame****. Sendo, portanto, necessárias as alterações em comento, o objeto da licitação com suas novas características, poderia e deveria ser, pelos motivos explicitados no parágrafo 14 supra, novamente licitado.*

18.Por todo o exposto, verifica-se que o desfecho final do processo poderá ensejar a nulidade da licitação e do contrato. Verifica-se, ainda, que a continuidade da obra poderá ocasionar prejuízos significativos ao erário, tendo em vista os indícios de sobrepreço**.**

Decisão

8.1 fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que a Construtora OAS Ltda, EIT - Empresa Industrial Técnica S/A. e a Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais - SEMAH - Estado da Paraíba, na pessoa de seus representantes legais, se pronunciem sobre a alteração dos quantitativos e a inclusão de diversos itens novos no Contrato nº 07/98, firmado com o Governo da Paraíba - Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais - SEMAH, tendo em vista que alteração dessa magnitude viola o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, ***visto que não foram observados princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que o objeto a ser executado é totalmente diferente daquele inicialmente licitado; e o***

da isonomia, tendo em vista que foi dado direito à vencedora da licitação de apresentar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes; nem foi assegurada a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública, visto que os quantitativos foram excessivamente alterados e foi incluído um grande número de itens novos não licitados com indícios de sobrepreço;

8.1.1 alertar as referidas empresas que o não-acolhimento das justificativas poderá ensejar a fixação de prazo para o exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, IX, §§1º e 2º da Constituição Federal e art. 45 da Lei nº 8.443/92, com a conseqüente ***declaração de nulidade da licitação e do contrato****;" (grifou-se)*

63. Os seguintes Acórdãos tratam desse mesmo tema:

ACÓRDÃO Nº 1941/2006 - TCU - PLENÁRIO

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que:
...
9.1.3. relativamente aos futuros procedimentos licitatórios e aos contratos que vierem a ser celebrados:
...
9.1.3.4. observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que **o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data***;" (grifou-se)*

ACÓRDÃO 2206/2006 – PLENÁRIO

"Sumário: ***O limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 aplica-se sobre o valor inicial atualizado das obras, serviços e compras objetivados, livre das supressões de itens neles previstos,*** *que presumem-se desnecessários, devendo, por isso, tal valor inicial expurgado ser considerado o verdadeiro valor do objeto do contrato.*

VOTO
7. Com efeito, em primeiro lugar, a tese tem inteira procedência lógica, ***uma vez que as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão físicas*** *e expressão monetária, parecendo-me evidente que* ***a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação.*** *Tanto é verdade que somente assim poder-se-ia encontrar alguma racionalidade em certas exclusões observadas em outras obras, como, por exemplo, a de um viaduto, ou da parte de iluminação de travessias urbanas e outros elementos de evidente utilidade para os empreendimentos objetivados." (grifou-se)*

64. Considerando o raciocínio utilizado na Decisão 1575/2002-P, e a hipótese de cálculo descrita no parágrafo 0 (estudo das alterações do orçamento reduzido aos itens que somam 80% do seu valor total), o acréscimo contratual seria de 49%, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela VII – Variações na parte "A" da Curva ABC segundo Decisão 1575/2002-P

VALOR DA PARTE "A" DA ANTIGA CURVA ABC	270.868.247,23
TOTAL DE SUPRESSÕES	(43.062.899,69)
VALOR RESIDUAL (I)	227.805.347,54
VALOR DA PARTE "A" DA NOVA CURVA ABC (II)	339.895.654,56
PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO SEGUNDO DECISÃO 1575/2002-P	**49%**

65. Vale frisar que as alterações acima descritas não se referem ao contrato como um todo. Tal avaliação, exemplificativa, mostra o **impacto das supressões/ acréscimos nos itens que se relacionam a 80% do valor do orçamento**. Tanto que o diferença entre os dois valores finais é de R$ 69.027.407,23, enquanto que a diferença entre os valores totais dos dois orçamentos é R$ 87.112.573,10.

66. Apesar **de o percentual apontado não ser referente a todos os itens do contrato**, ele foi calculado com base em uma amostra materialmente expressiva e **serve para demonstrar que as variações contratuais não se resumem ao simples acréscimo final de 26%** no seu valor. Servem também para **evidenciar** que **as alterações de projeto**, cuja elaboração resta ainda 40% para chegar ao fim, **estão desfigurando o objeto licitado**.

PROBLEMAS COM PROJETOS

67. O Projeto Executivo das obras do Aeroporto de Vitória faz parte do escopo do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon. Na planilha do contrato inicial esse item foi orçado a R$ 945.264,00. Segundo relatório do Fiscobras de 2006 (fl. 447, v.2), nessa época, com base na 17ª medição, restaria 25% do projeto executivo a ser entregue.

68. Curiosamente, mais de um ano depois, o ofício do Diretor de Engenharia da Infraero afirma que ainda restaria 40% do projeto executivo a ser elaborado.

69. Não se pode deixar de mencionar que, na nova planilha, esse item passou a somar R$ 4.709.792,62, ou seja, aumentou-se cinco vezes o valor previsto inicialmente.

70. Saliente-se ainda que o valor do contrato da Infraero com a Figueiredo Ferraz para a elaboração do **Projeto Básico** (fl. 270, v1) foi de R$ 2.021.500,00, eqüivalente a 43% do valor previsto atualmente para o projeto executivo. É mais uma evidência de gestão antieconômica, pois o valor despendido para pagamento do projeto básico o foi praticamente em vão. Está em apuração também indício de irregularidade relacionado à subcontratação dessa empresa, autora do projeto básico, para elaboração do projeto executivo, a despeito da proibição prevista na Lei 8.666/93.

71. Obviamente que esse aumento de valor tem relação com o fato do projeto executivo estar sendo elaborado com a finalidade de alterar substancialmente o projeto básico. Desde 2006 as equipes de auditoria vêm alertando sobre as inúmeras alterações de concepção no projeto das obras do Aeroporto de Vitória.

72. Esse tema foi, inclusive, objeto de proposta de medida cautelar no sentido de determinar à Infraero que somente formalizasse alteração contratual após conclusão do projeto executivo e de completa reavaliação dos preços unitários contratuais, tendo em vista os indícios de sobrepreço apontados.

73. Consta o seguinte texto na descrição da Irregularidade 3 do Fiscobras de 2006 (fls.398, v.1):

"Foi requisitado aos gestores locais que realizassem um levantamento sobre as alterações decorrentes do desenvolvimento do projeto executivo, com a finalidade de avaliar seus impactos em relação ao projeto básico e ao valor do contrato, exigindo a manifestação formal para cada modificação apontada. De posse desse material, procurou-se separar aquelas modificações que porventura tenham surgido de fatos imprevisíveis, ou mesmo justificáveis em razão de alguma adequação do projeto executivo - na linha do que preceitua a Lei 8.666/93, nos artigos supracitados, e conforme farta jurisprudência formada no âmbito desta Corte - daquelas que poderiam ter sido previstas quando da elaboração do projeto básico e não o foram em razão de graves falhas de planejamento e projeto, com risco de dano ao erário."

74. No corpo da descrição dessa irregularidade foram relatadas alterações de localização de jazidas, da geometria da pista de táxi (com aumento dos quantitativos de terraplanagem e pavimentação),

do acesso viário à Gerência de Navegação Aérea e do acesso do Edifício do Corpo de Bombeiros às pistas de pouso e decolagem. Da análise das justificativas da Infraero para essa irregularidade, concluiu-se que (fls. 445/447, v.2) **todas essas mudanças de projeto referiam-se a situações previsíveis à época da elaboração do projeto básico**.

75. Na descrição da irregularidade 4 deste mesmo relatório (fls. 403/406, v1) , consta o seguinte:

*"O **Projeto Executivo está sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao Projeto Básico**, sem o respaldo de qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica por parte da INFRAERO, em desacordo com o art. 65, inciso I, alínea 'a' da Lei 8.666/93*

(...)

*Nessa linha, **destacam-se as modificações relativas à concepção estrutural do Terminal de Passageiros - TPS**. Em 09/11/2005, mediante a carta VIX/CE/346/2005, o Consórcio apresentou à INFRAERO uma proposta para desenvolvimento do projeto executivo estrutural do TPS, adotando-se peças pré-moldadas no lugar de concreto moldado in loco. Para isso, apoiou-se em argumentos como agilidade na execução, visando a recuperar o atraso no cronograma, melhoria na qualidade do produto final, além de uma redução de R$ 401.600,39 em relação à concepção original.*

***Se a utilização de peças pré-moldadas apresenta as diversas vantagens apontadas, resultando em economia no contrato, questiona-se porque não foi adotada quando da elaboração do projeto básico**, e não somente agora na elaboração do projeto executivo, em concomitância com a execução da obra, o que se agrava ainda mais pelo fato de a execução do projeto executivo estar a cargo da mesma empresa responsável pela elaboração do projeto básico, contratada pelo consórcio (ver Irregularidade n.º 11).*

(...)

*É preciso destacar que **os reflexos das alterações propostas vão além do que é possível vislumbrar no momento, provocando, no mínimo, significativas alterações nos projetos de arquitetura, estrutural, e de fundações**. Além das alterações na concepção estrutural do TPS, de concreto pré-moldado para concreto moldado in loco, a fundação do Terminal também seria modificada, com a substituição das vigas baldrame e alguns blocos por uma estrutura de concreto ao longo de grande parte da área. Em tese, **essas modificações provocariam aumentos de quantitativos de alguns itens, bem como inclusões e exclusões de outros, desfigurando totalmente aquilo que foi objeto da licitação**, além de se reverter em prejuízo para o certame, de uma forma geral, visto que foram feitas inúmeras exigências quanto à qualificação técnica e operacional relativa à estrutura do TPS. O cenário, portanto, é de indefinição e completa ausência de planejamento do empreendimento."*

(grifou-se)

76. Consoante se expôs, em 2006 já se vislumbrava a necessidade de expressivas alterações contratuais para adequar a planilha ao projeto executivo. **<u>Além da preocupação com a desfiguração de objeto e com o possível acréscimo da quantidade de serviços com sobrepreço, temia-se que fosse adotada uma solução antieconômica</u>,** visto que a Infraero não estava lastreando essas alterações de projeto em estudos de viabilidade adequados. Por isso, naquela ocasião propôs-se a adoção de cautelar, juntamente com a retenção de valores, nos seguintes termos:

"c) somente formalize alterações contratuais após a conclusão do projeto executivo**, de forma que sejam esgotados os estudos de viabilidade técnica e econômica, a fim de que se possa avaliar a economicidade dessas modificações,** bem como após uma completa reavaliação dos preços unitários contratuais**, uma vez que foram constatados indícios de sobrepreço (irregularidades 1 a 4);"(grifou-se)**

77. Conforme já relatado tópico "Histórico" deste Relatório, tal proposta não foi acolhida pelo Exmº Ministro-Relator do processo sob o argumento de que o relatório não concluía, *"mesmo que preliminarmente, acerca da adoção, por parte da Infraero, de soluções de projeto antieconômicas"*.

78. <u>No Fiscobras de 2007</u>, segundo consignado nas irregularidades 19, 20 e 21 (fls.53/68, v. p do TC 012.904/2007-9), <u>novamente foram verificadas falhas relacionadas ao projeto da obra, demonstrando um agravamento da situação observada em 2006</u>. Por exemplo, constatou-se que em 2007 havia sido

celebrado termo aditivo[25] que incluía serviços em substituição de outros constantes da planilha original, sem a respectiva supressão desses últimos. Também ainda não tinha havido formalização contratual para a substituição, noticiada em 2006, da solução estrutural de concreto moldado *in loco* para peças pré-moldadas (irregularidade 20). Pior, conforme relata a descrição da irregularidade 21 (fls. 64/65, v.p. do TC 012.904/2007-9), parte desses serviços já estava executada e paga sem cobertura em contrato.

"Apesar dos diversos documentos supracitados, que definiram a alteração da solução estrutural do TPS, esta não teve os quantitativos de serviços necessários para sua execução inseridos na planilha contratual, com a conseqüente supressão de outros referentes ao concreto moldado in loco. Cabe ressaltar que não se está discutindo a pertinência técnico-econômica da alteração, mas tão somente a obrigatoriedade de validar a alteração de serviços por meio de termo aditivo ao Contrato original.

Verificou-se na vistoria feita na área do aeroporto que já havia número superior a 400 peças moldadas e estocadas, conforme foto, caracterizando assim a execução de serviços não previstos no contrato*. Esse número, conforme situação física (%) das principais obras/frentes de serviços apresentada pela Infraero, corresponderia a 93,50% das lajes, 21% das vigas e 10,50% dos pilares, tudo do TPS, considerando que a Central de Utilidades (CUT), benfeitoria ainda não executada, permaneceu com seu projeto original em estrutura moldada in loco.*

Cabe notar ainda que, conforme anotações feitas no diário de obras, o pátio de pré-moldados teve sua implantação iniciada em 18/01/2006, bem antes da definição da mudança da solução estrutural do TPS. A concretagem começou em 29/04/2006. Já em 06/07/2006 há referência à utilização de concreto Fck=40 MPa nas peças pré-moldadas, não havendo previsão contratual para utilização desta classe de concreto na época.

(...)

Segundo esclarecimentos prestados pela Gerência de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória EPVT, por meio da CF Nº 172/EPVT/2007, de 01/08/2007, em resposta à Requisição de Informação nº 02, de 25/07/2007, letra e, ***o serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa foi medido como concreto Fck=35MPa*** *(item 03.02.103.03) e no segundo termo aditivo será proposta a inclusão do item concreto fck = 40 MPa para peças pré-moldadas na Planilha de Serviços e Preços, com o respectivo estorno no item concreto fck = 35 MPa.*

A medição e pagamento do serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa como concreto Fck=35MPa ***caracteriza pagamento de serviços não previstos no contrato****."*

79. Deve-se considerar também que, mesmo sabendo da iminente ocorrência de alterações contratuais expressivas, a equipe não tinha conhecimento dos valores envolvidos, pelo simples motivo de a Infraero, em desatendimento à legislação em vigor, não ter ainda consolidado tais valores e formalizado essas modificações. Até aquele momento só havia sido celebrado um termo aditivo no valor de R$ 33.349.703,68.

80. De uma maneira geral, observa-se que, desde 2006, o TCU vem sinalizando que o projeto executivo está alterando substancialmente o previsto no projeto básico, trocando soluções nele antes previstas sem os devidos estudos de viabilidade técnica e econômica, tendo sempre a Infraero argumentado que tais soluções seriam mais econômicas. **No entanto, os números atuais demonstram que antes mesmo desse projeto executivo estar concluído, o valor final da obra já aumentou quase R$ 90 milhões**.

81. Outro ponto que se deve esclarecer é que, em razão do entendimento firmado no Acórdão nº 2.174/2007-P (17/10/2007) - de que ainda não teria havido apreciação do Mérito da Cautelar - a Infraero apresentou, algumas vezes, no segundo semestre de 2007, documentação relacionada a preço. No entanto, nessas ocasiões, essa empresa estatal sempre considerou a situação inicial do contrato, atendo-se à discussão dos 95 serviços integrantes da parte "A" da curva ABC elaborada pela SECOB em julho de

---

[25] TA nº 114-EG/2006/0023 de 14/03/07 no valor de R$ 33.349.703,68, fazendo o valor do contrato passar para R$ 370.788.484,85

2007, antes do Fiscobras daquele ano, quando ainda não se tinha conhecimento sequer do primeiro aditivo.

82. Nas diversas oportunidades de se manifestar, seja por encaminhamento de documentação ou nas reuniões realizadas com a presença de representantes da Infraero, do TCU e da Casa Civil, a Infraero não trouxe elementos relacionados à atualização dos orçamentos em virtude das alterações de projeto. Na verdade, não vinham sendo entregues de forma adequada nem as justificativas relacionadas aos 95 serviços em discussão àquela época. Nesse ponto, cabe destacar que também o consórcio foi cientificado que os documentos enviados para as análises do TCU deveriam refletir a situação real das obras. Tal comunicação ocorreu na reunião mencionada às fls. 1201 (vol. 5), da qual participou o advogado das empresas.

83. Em janeiro de 2008, na reunião que teve a presença de representantes do TCU, do Ministério da Defesa, da Infraero e da Casa Civil, apesar de já ter havido registro dessas irregularidades nos relatórios do Fiscobras, os representantes do TCU frisaram aos presentes que a análise de mérito relacionada a preços somente poderia ser levada a efeito quando a planilha contratual refletisse, de forma verdadeira, os custos do Aeroporto de Vitória.

84. Optou-se, nesse momento, por suspender as análises até que a Infraero encaminhasse o orçamento definitivo das obras do Aeroporto de Vitória de forma a evitar o evidente retrabalho que os técnicos deste Tribunal teriam analisando dois orçamentos: um relacionado ao projeto básico licitado, que, de fato, não será mais executado, e, outro, estudando uma planilha ainda não definitiva.

85. Causou surpresa, entretanto, que, poucos dias após a citada reunião, o Presidente da Infraero encaminhasse uma planilha orçamentária "***refletindo a realidade do empreendimento***". Tudo que foi exposto neste trabalho sobre o conjunto enviado somente comprova que não seria possível emitir um parecer conclusivo analisando uma documentação parcial, e que a discussão acerca dos 95 serviços da parte "A" da curva ABC antiga levariam a uma conclusão totalmente desconexa da realidade do empreendimento. Além disso, confirmou-se a preocupação deste Tribunal, relatada desde 2006, de que as modificações de projeto poderiam redundar em alterações contratuais expressivas, superiores àquelas permitidas por lei.

RESUMO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES (FISCOBRAS 2006 E 2007)

86. Até este ponto, tratou-se dos fatos que interferem diretamente na análise dos preços praticados no Aeroporto de Vitória. No entanto, foram constatadas, nos dois levantamentos de auditoria, diversas outras irregularidades graves no empreendimento (IGC – Irregularidade Grave com Continuidade, segundo metodologia do Fiscobras), que ainda estão sendo apuradas.

87. Consoante aduz o resumo trazido no Anexo V deste trabalho , foram detectadas toda a sorte de falhas na condução desse empreendimento. Os problemas, que tiveram sua gênese na licitação das obras do Aeroporto de Vitória, foram se agravando no decorrer da execução do contrato. Visualiza-se, facilmente, que a Infraero não observou os apontamentos do TCU para mudar os rumos da sua gestão perante a esse contrato. Tais falhas não podem ser ignoradas.

RESPONSABILIZAÇÕES - DESCUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO

88. A péssima qualidade da documentação enviada pela Infraero, conforme amplamente caracterizada no item 0 desta instrução, impediu, mais uma vez que houvesse análise por parte dos técnicos desta Corte de Contas.

89. De plano, é oportuno mencionar que, ainda que o processo do TCU não gere custo pecuniário aos seus jurisdicionados, mesmo assim caracteriza-se **custo ao Erário,** pela utilização do corpo técnico do Tribunal, a dedicarem seu tempo a examinar de papéis desprovidos de conteúdo e enviados como se cumprissem uma mera formalidade.

90. A circunstância agravante no momento é que este Tribunal se pronunciou diversas vezes, definindo de forma clara e objetiva a maneira como a Infraero deveria conduzir esses procedimentos , tanto neste processo quanto nos demais que tratam de aeroportos, seja por meio de comunicações oficiais, seja por meio de Acórdão (vide parágrafos 0 a 0), como abaixo transcrito:

"9.4.4. ***na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados*** *(SICRO e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias,* ***que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação****;" (grifou-se)-* Acórdão 644/2007- TCU- Plenário de 18/04/2007

91. Deve-se salientar, ainda, que a determinação supracitada foi desobedecida em dois aspectos. O primeiro diz respeito à ausência da devida fundamentação técnica para os preços que integrarão aditivos. O outro refere-se à falta de identificação explícita dos responsáveis pela elaboração e aprovação do orçamento. Por esses desatendimentos, com base no § 1º do artigo 58 da Lei 8.443/1992, devem ser ouvidos os atuais representantes da área de engenharia da Infraero.

92. Além dos Chefes de Departamentos, os Técnicos da área de engenharia que elaboraram a documentação ora enviada também devem ser chamados. Em relação aos últimos, cabe trazer o entendimento contido no voto condutor do Acórdão 2006/2006 do Plenário deste Tribunal:

" (...)

Considero, porém, que a conformação do dano (...) resulta ele fundamentalmente de preços de serviços acima de valores obtidos a partir de sistemas de referência consagrados no âmbito desta Corte. ***Ocorre que não consta dos autos notícia de que tenham os técnicos da Infraero atuado no sentido de impedir que essa distorção se consumasse. Considero que era de se esperar que esses profissionais contribuíssem para evitar que tais preços se incorporassem ao contrato em tela.***

(...)

Observe-se, pois, que não houve, no presente feito, avaliação de concausa importante do dano. ***Exatamente porque os mencionados técnicos não haviam sido citados, nem mesmo ouvidos em audiência****." (grifos nossos)*

93. Dessa forma, devem-se ser chamados aos autos o atual Diretor de Engenharia da Infraero, Sr. Severino Pereira de Rezende Filho, e o Gerente de Coordenação de Empreendimentos, Sr. Mário Jorge Moreira.

94. Além deles, devem ser ouvidos também os demais responsáveis pela elaboração dessas peças, assim como aqueles que elaboraram os preços novos praticados nos primeiro e segundo aditivo. Como a Infraero não indicou os nomes desses técnicos, propõe-se que seja determinado a essa empresa que os apresente, bem como indique onde foi a sua atuação.

DA REUNIÃO OCORRIDA EM 18/03/2008

95. Em 18/03/2007, houve reunião neste Tribunal em que estiveram presentes o Ministro-Relator, o Presidente da Infraero, a Secretária-Executiva da Casa Civil, o Representante do Ministro da Defesa, Brigadeiro Godinho, além de assessores e técnicos dessas casas.

96. Após as exposições sobre os questionamentos do Tribunal e a deficiência da Infraero em atendê-los, a representante da Casa Civil, ante a gravidade da situação da obra do Aeroporto de Vitória,

inquiriu diretamente a Infraero sobre quais providências a estatal poderia adotar para sanear as irregularidades.

97. A resposta da Infraero foi que tentaria negociar junto ao Consórcio, em reunião a ser realizada no dia seguinte, as seguintes propostas:

a) excluir do contrato firmado com o Consórcio o fornecimento de equipamentos, tais como pontes de embarque, esteira de triagem, automação do Terminal de Passageiros (TPS), etc., fazendo esse ajuste passar a conter, basicamente, as obras civis;

b) paralisar as obras do TPS, retomando-as somente após a conclusão do projeto executivo e seu correspondente orçamento;

c) renegociar 28 preços unitários do contrato, adotando para eles o valor de referência determinado pelo TCU;

d) dar continuidade à obra executando somente na parte referente ao sistema de pistas;

98. Na ocasião, frisou-se que, no âmbito do TCU, tal proposta não poderia ser agregada à presente análise, uma vez que sua materialização dependeria de tratativas a serem realizadas com o Consórcio, bem como porque não houve sua formalização perante esta Corte, explicitando o detalhamento dos seus termos.

PEDIDO DE VISTA E CÓPIAS – EMPRESA FIGUEIREDO FERRAZ

99. Estando o processo na SECOB para instrução, deu entrada documentação da empresa Figueiredo Ferraz (fls. 1586/1587, v.9), solicitando nova prorrogação de prazo para a apresentação da sua defesa, sobre a qual a SECEX/ES, em despacho às fls.1585-v.9, propõe que seja apreciada pelo Exmº Sr. Ministro Relator.

CONCLUSÕES

100. As obras do Aeroporto de Vitória têm sido objeto da atuação deste Tribunal desde 2006, quando foi realizado Levantamento de Auditoria, no âmbito do Fiscobras. Já na oportunidade, foram detectadas falhas graves, suficientes até para ensejar paralisação da aplicação de recursos federais na obra. Porém, em função da importância socioeconômica do empreendimento, considerou-se mais conveniente propor outras medidas no âmbito administrativo que, naquela ocasião, ainda seriam suficientes para resguardar o Erário.

101. A equipe de fiscalização propôs, em relação aos indícios de sobrepreço, medida cautelar prevendo retenção de valores, e, em relação às mudanças de projeto, determinação para que alterações contratuais somente pudessem ser levadas a efeito após a conclusão do projeto executivo, que já em 2006 alterava substancialmente o projeto básico. O então Relator do processo, Exmº Sr. Ministro Valmir Campelo, acolheu de imediato somente a proposta de retenção de valores, devendo-se promover audiências em relação às demais constatações, pois considerou que ainda não estava configurada a adoção pela Infraero de medidas antieconômicas.

102. No Fiscobras de 2007, após proposta da SECOB de repactuação dos valores com base na análise da planilha do contrato inicial, constatou-se que as alterações de projeto previstas em 2006 se concretizaram, mas, irregularmente, tais modificações não haviam sido integralmente formalizadas por meio do contrato com a empreiteira. Em outras palavras, verificou-se que as irregularidades de projeto detectadas em 2006 agravaram-se no ano seguinte.

103. Não se podia, novamente, ter a dimensão do impacto das alterações do projeto nos custos da obra, simplesmente porque a Infraero não fez os aditivos prevendo-as. No entanto, se no campo jurídico, essas alterações não existiam, na realidade, elas já estavam sendo implementadas. **Algumas delas já estavam executadas e pagas, sem previsão contratual, como se fossem itens do orçamento original, sobre os quais já se tinha conhecimento de que não seriam, e efetivamente não foram, executados**.

104. Para aumentar o imbróglio, quando da vistoria de 2007, a contratada já tinha paralisado a execução do contrato por iniciativa própria desde abril desse ano, com base em motivos extremamente discutíveis, sem que a Infraero adotasse as sanções contratuais cabíveis. Desse modo, a paralisação da obra, que o TCU evitou propor mesmo tendo motivos para isso, acabou sendo levada a efeito pela empreiteira.

105. Outra vez, até porque não se tinha dimensão dos impactos financeiros das alterações de projeto, privilegiou-se a importância socioeconômica do empreendimento, e propôs-se adoção de soluções corretivas no âmbito administrativo, ao invés da paralisação da obra, que, afinal, já se encontrava suspensa pela Contratada.

106. Após o Fiscobras de 2007, houve prolação de dois Acórdãos, que em suma, permitiram a Infraero optar entre duas medidas: repactuar os valores com base no sobrepreço apontado na planilha de 2006, ou então, usar as garantias contratuais para se resguardar desses valores . Neste ponto vale lembrar também que, além das sucessivas prorrogações de prazo concedidas por esse Tribunal aos responsáveis para apresentarem suas defesas, aconteceram inúmeras reuniões com a presença de representantes do TCU, da Infraero e da Casa Civil, realizadas com o intuito de dar celeridade ao andamento do processo.

107. Isso tudo demonstra não só o imenso comprometimento desta Casa com o tema, mas também o fato de terem sido concedidas diversas oportunidades para a Infraero resolver administrativamente os problemas das obras do Aeroporto de Vitória. Todavia, todo esse esforço parece ter sido em vão, quando se constata que as irregularidades que já vinham sendo apontadas desde 2006 não foram saneadas, ou sequer atenuadas. Muito pelo contrário. No que diz respeito a projeto e preço, as irregularidades vêm se agravando ao longo dos anos.

108. Houve troca de gestão na Infraero, mas ainda não se percebe uma mudança de condutas. O último pacote de informações encaminhado contém as mesmas incompletudes e inconsistências apontadas em diversos orçamentos de aeroportos nas fiscalizações realizadas desde 2006. Permanecem sendo encaminhados para análise deste Tribunal volumes que supostamente conteriam as composições de custos e justificativas dos preços adotados, o que se mostra inverídico logo nas primeiras análises.

109. Isso, porém, é sintoma de um problema ainda mais grave: que o procedimento de orçamentação da Infraero não evoluiu, levando a crer que persiste o entendimento da Diretoria anterior de que quem sabe dos preços dos serviços de obras são as construtoras, e não os contratantes (Item 0 desta instrução).

110. Além da baixa qualidade do material analisado neste trabalho, as planilhas enviadas sinalizaram para um outro problema, não menos preocupante. As previsões de que o Projeto Executivo alteraria substancialmente o Projeto Básico se concretizaram em números. Antes mesmo da conclusão do Projeto Executivo – resta ainda 40% por fazer – o valor da obra subiu em mais de 25% do seu valor inicial, sem contar os inúmeros acréscimos e supressões. **Desde 2006 já se verificou que as alterações de contrato não se enquadram nos quesitos da Decisão nº 215/99, pois, por exemplo, as alterações de projeto não foram decorrentes de fatos imprevisíveis à época da elaboração do Projeto Básico**. Há também evidências de descaracterização do objeto e de cabal descumprimento do entendimento desta Corte, consolidado nos Acórdãos nº 1575/2002-P, 1941/2006-P e 2206/2006-P (Item 0, 0 e 0 desta instrução).

111. De qualquer forma, sem entrar no mérito da desfiguração do objeto, a antieconomicidade das modificações, que por pelo menos dois anos vinham sendo camufladas pela ausência de formalização de aditivos, ficou agora caracterizada. Deve-se frisar que, durante esse período, em suas tratativas com o TCU para sanear as irregularidades de sobrepreço/superfaturamento, a Infraero simplesmente nunca teve iniciativa de trazer por conta própria as modificações na planilha contratual, em decorrência do projeto executivo. Sempre agiu como se a realidade orçamentária do empreendimento se traduzisse na planilha

inicial do contrato, ou seja, discutiam-se 95 serviços, quando estes já não representavam os mais expressivos do contrato.

112. Somente após reunião havida em janeiro de 2008, que gerou o Aviso nº 01/2008-GAB-RC/TCU, e também onde o TCU frisou que não seria possível dar um parecer conclusivo sobre os preços sem que a planilha contratual refletisse a realidade da obra, é que uma planilha parcial, contemplando as alterações até então previstas, foi fornecida, e ainda assim contendo falhas de técnica de orçamentação, já rechaçadas por esta Corte desde 2006. Tais fatos servem para mostrar a conduta com a qual a Infraero vem tratando esse processo.

113. No tocante à planilha atual, daqueles 95 serviços para os quais a Infraero vinha apresentando composições de preço para o TCU, 25 deixaram de integrar a parte “A” da curva ABC do novo orçamento, e 48 passaram a integrá-la. Tais números dispensam maiores comentários sobre o fato de que a análise das composições de preço daqueles 95 serviços da parte “A” da curva ABC antiga levariam a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento, principalmente porque 48 serviços ainda não foram analisados em nenhum momento por este Tribunal, já que até fevereiro de 2008 não se sabia que eles integravam a amostra dos serviços materialmente mais relevantes da obra.

114. Nesse ponto, cabe fazer um esclarecimento. Muito embora os autos tenham sido encaminhados a esta Secretaria com a finalidade de analisar o último conjunto de documentação encaminhada pela Infraero, que se refere estritamente ao orçamento da obra, não se pôde esquivar de relatar neste trabalho o contexto em que se enquadra a questão relacionada a preços.

115. Os preços de uma obra estão estritamente relacionados às soluções previstas no seu projeto. Quando há alterações nas soluções de arquitetura e engenharia nele previstas, necessariamente haverá modificação na configuração dos custos do empreendimento. Desta feita, não há como ignorar na análise de preços, a ocorrência de alterações de projeto em andamento, principalmente no caso dessas alterações serem significativas e provocarem crescente aumento de custos.

116. Em qualquer obra tais elementos, projetos de engenharia/arquitetura e orçamentos, não devem ser analisados de forma estanque, até mesmo porque estes são parte integrante daqueles. Em obras públicas, a situação é ainda mais delicada, pois que existe todo um arcabouço normativo definindo os procedimentos relacionado à elaboração dessas peças.

117. Obedecer, na execução da obra, o Projeto Básico licitado é garantir que a licitação serviu aos fins para qual se destina, ou seja, para obter a proposta mais vantajosa para a Administração. A partir do momento em que o projeto licitado não condiz com a obra que será construída, perde-se a vinculação com os instrumento convocatório, e com isso, não há mais garantia de que outra licitante não poderia ter ofertado proposta melhor para esse novo objeto. Nesse caso, a licitação realizada perdeu a sua razão de ser.

118. Uma licitação assim conduzida representa grande risco de dano ao Erário. Esse risco aumenta significativamente, se o projeto executivo foi licitado juntamente com a execução da obra. Deve-se lembrar que o permissivo legal de que esse projeto pode ser feito concomitante à execução da obra parte do princípio que este não trará modificações excessivas ao Projeto Básico, mas sim cuidará do seu detalhamento, sem descaracterizar as soluções e o orçamento previsto na licitação.

119. Destaque-se também que a lei proíbe a participação dos autores do projeto básico na execução das obras para preservar a Administração de que este contratado venha a adotar no seu projeto soluções que atendam seus próprios interesses em detrimento do interesse público. Nada mais é do que um procedimento para garantir a moralidade do processo. Tais cuidados não foram observados na obra do Aeroporto de Vitória.

120. A um, porque a autora do Projeto Básico foi subcontratada para elaborar o Projeto Executivo. A dois, porque o Projeto Executivo, que está sob a responsabilidade da empreiteira, está alterando

substancialmente o Projeto Básico. Na prática, é como se o Consórcio que venceu a licitação da obra estivesse elaborando, ele próprio, o novo Projeto Básico que ele mesmo vai construir.

121. Ademais, no caso da obra em tela, o projeto executivo tem trazido alterações cada vez mais significativas na planilha orçamentária (inclusive seu próprio custo passou de R$ 945 mil para R$ 4,7 milhões): serviços com indícios de sobrepreço tiveram suas quantidades acrescidas, serviços novos foram inclusos na planilha sem a devida fundamentação técnica, as alterações de projeto não foram formalizadas no contrato tempestivamente (levando ao pagamento de serviços não executados), etc.

122. A qualidade da nova documentação enviada leva a crer que tudo isso ocorreu sem a Infraero evitar o jogo de planilha ou seja, sem essa empresa participar, de forma crítica, na elaboração do preços dos serviços novos (que, frise-se, não foram licitados), verificando a sua compatibilidade aos valores de mercado. O mesmo pode ser dito para aqueles serviços cujos quantitativos foram acrescidos. Também não se pode ignorar que, nas obras do Aeroporto de Vitória, foram verificadas diversas outras irregularidades graves (16 no total) envolvendo todas as fases - licitação, contratação e execução - do empreendimento.

123. No que diz respeito à responsabilização, concluiu-se necessário, nesse momento, chamar em audiência a nova Diretoria de Engenharia da Infraero, inclusive seus técnicos orçamentistas para que se defendam sobre o descumprimento de determinação do Tribunal, prolatada no Acórdão nº 644/2007-P. Deve-se solicitar também que a Infraero identifique os responsáveis pela elaboração e aprovação da documentação ora analisada.

124. Os fatos aqui expostos levam a concluir que a desídia da Infraero perante o agravamento de irregularidades detectadas nas obras do Aeroporto de Vitória fez com que as medidas administrativas determinadas por esta Corte, na tentativa de evitar a paralisação do empreendimento, estão sendo insuficientes para resguardar o Erário. A situação chegou a tal ponto que nem mesmo propostas de repactuação possam ser suficientes, pois não se sabe sequer, pelo andar dos acontecimentos, qual valor total a obra terá ao seu final.

125. Por isso tudo, a alarmante situação do empreendimento reúne todos os elementos indicativos da conveniência da suspensão de aplicação de recursos federais na obra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo em vista que desde 2006 o TCU vem fiscalizando o empreendimento, tendo sido detectadas diversas irregularidades graves, e considerando que:

- **há existência sobrepreços na obra ainda não elididos**;
- ocorreram significativas alterações no projeto básico, sinalizadas desde 2006 nos Levantamentos de Auditoria deste Tribunal;
- segundo as planilhas encaminhadas, **as alterações de projeto, que ainda não estão concluídas, elevaram em quase R$ 90 milhões o valor total da obra, bem como dilataram seu prazo de conclusão para cinco anos**;
- o acréscimo no valor total do empreendimento, acima mencionado, com base no novo projeto inconcluso, já fez extrapolar o limite legal de 25% nos aditamentos, sem que exista amparo na Decisão 215/99;
- esses documentos denotam acréscimo de quantitativos em itens com sobrepreço;
- as alterações de projeto estão descaracterizando o projeto básico utilizado na licitação, denotando ofensa aos arts. 6º, IX, e 65, da Lei nº 8666/93, e entendimentos do TCU (Acórdãos 1575/2002-P, 1941/2006-P e 2206/2006-P);
- significativas alterações do projeto básico estão sendo levadas a efeito pelo próprio Consórcio contratado para a execução das obras;
- **houve pagamento de serviços sem cobertura contratual**;

- além da extrapolação legal dos limites de aditamento, houve excessivos acréscimos e supressões intermediários nos quantitativos dos serviços;
- os trabalhos de auditoria até então realizados nas planilhas orçamentárias ficam sensivelmente prejudicados pelas expressivas modificações na sua parte materialmente mais relevante (supressão de 25 e inclusão de 48 serviços na parte "A" da curva ABC, sendo que estes não faziam parte da amostra que vinha sendo discutida pelo TCU);
- a discrepância existente nos diversos conjuntos de composições de preço, até então encaminhadas pela Infraero;
- **a falta de planilha orçamentária que reflita a realidade da obra que está sendo construída impede a emissão de parecer conclusivo por esta Corte de Contas**, e que disso foi dado ciência ao Ministério da Defesa e à Infraero;
- somente em fevereiro de 2008 a Infraero entregou planilha contemplando alterações orçamentárias, que já eram sabidas desde 2006, ainda assim não definitivas, visto que restam ainda 40% do projeto executivo para ser elaborado;
- permanecem sendo encaminhados para análise dos técnicos do Tribunal papéis desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico;
- por inúmeras vezes, este Tribunal informou por meio de suas comunicações processuais, no corpo de suas instruções e até mesmo em Acórdão, a forma como a Infraero deveria apresentar as suas justificativas, bem como elaborar seus orçamentos;
- a recorrência da falta de envio da documentação nos moldes requeridos indica que os procedimentos de elaboração de orçamentos continuam inadequados, da mesma forma como vinham conduzidos na gestão anterior da Infraero;

Conclui-se pela existência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública, determinantes à adoção das seguintes propostas:

I. determinar à Infraero:

a) com fulcro no art. 45 da Lei 8443/92, a adoção de medidas saneadoras das irregularidades apontadas nos processos 013.389/2006-0 e 012.904/2007-9, que infringem Princípio e Dispositivos da Lei nº 8666/93, dentre eles os art. 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas "a" a "f", art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

b) com fulcro no art. 276, do RITCU, a suspensão cautelar das execuções, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443;

c) informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas.

II. realização de audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos Sr. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia, e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, e, posteriormente, aos técnicos mencionados no item I.c acima para apresentarem as suas razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão 644/2007;

III. Comunicar ao Presidente da Comissão Mista de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal que as irregularidades inicialmente apontadas não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópia da presente desta Instrução, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem como subsídio à análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon para a execução das obras do Aeroporto de Vitória;

IV. encaminhar de cópias desta Instrução, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem:

a) ao Ministério Público Federal para ajuizamento das ações que julgar cabíveis;
b) aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências;
c) à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, alertando-os de que a sistemática não-apresentação, por parte da Infraero, da documentação comprobatória da regularidade dos atos praticados em relação à obra do aeroporto de Vitória, exigida por meio dos Acórdãos 644/2007-P e 1947/2007-P impedem a apreciação definitiva do processo pelo Tribunal de Contas da União."

3. Transcrevo, a seguir, nova análise realizada pela Secob, em instrução da lavra da 1ª Diretoria Técnica daquela Unidade Técnica, a qual trata de mais um conjunto de documentos trazidos a este Tribunal por responsáveis junto à Infraero, cujo conteúdo se refere a preços e quantidades. Nesta nova análise, ratifica-se o que já foi exaustivamente descrito neste Relatório:

"INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de documentação encaminhada pela Infraero relativa a preços e quantidades, que a estatal pretende utilizar no processo de aditamento do Contrato 067-EG/2004/0023 - Obras do Aeroporto de Vitória, firmado entre a empresa pública e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon.

2. Tais elementos **foram protocolizados** no Tribunal em 22/04/2008, enviados mediante Ofício CF nº 8932/PRAI/2008 (fls. 1662/1665 – vol. 9).

CONSTITUIÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO ENVIADA PELA INFRAERO

3. Foram enviados ao Tribunal, como anexo do ofício acima mencionado:

3.1 Cronograma físico dos eventos que envolvem os Termos Aditivos nºs 3, 4 e 5;

3.2 Planilhas do Aditivo nº 3 (denominado pela Infraero como 1º Bloco) e curvas ABC a ele referidas;

3.3 Cartas do consórcio construtor contendo informações acerca de 4 preços unitários;

3.4 Justificativas;

3.5 Projetos executivos, memória de cálculo de quantitativos e relatórios de medição de alguns itens de serviços do aditivo nº 3; e

3.6 Documentação contendo composições dos preços unitários que, segundo a Infraero, irão subsidiar o processo de aditamento.

ESCOPO DESTA ANÁLISE

4. Conforme entendimentos mantidos em reunião realizada no Gabinete do Ministro-Relator, esta unidade técnica promoveria uma análise preliminar quanto à admissibilidade da documentação. Isso, motivado pelo histórico da Infraero quanto ao envio anterior de diversos conjuntos de documentos desprovidos da mínima confiabilidade e conteúdo técnico.

5. Adicionalmente, serão feitas outras considerações, que se fazem necessárias em face de constatações que requerem medidas mais prementes.

ANÁLISE

ELEMENTOS NÃO APRESENTADOS

6. Cumpre rememorar, no que interessa a essa análise, o teor de pareceres (fl. 448, v.2) e diligências (fl. 653, v.3), pelas quais **o TCU discriminou a forma com que a Infraero deveria encaminhar as suas justificativas relacionadas a preços**:

"a) as composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão-de-obra empregados para cada serviço, bem como o código da composição de custo unitário de referência adotada;

b) os custos horários de equipamentos e mão-de-obra bem como os preços dos insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou do Sicro deverão ser devidamente justificados;

..."

7. Em relação ao sobrepreço apontado nas fiscalizações, cabe mencionar que também foi provocado pela incidência indevida de parcelas no BDI, infringindo o artigo 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93 (irregularidades 1 e 2 do relatório), notadamente aquelas constantes dos subgrupos "Equipamentos e Sistemas Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

8. Na documentação ora enviada não constam:

8.1 a indicação dos **códigos dos preços** que a Infraero buscou nos ditos sistemas referenciais;

8.2 as **composições originais** dos sistemas referenciais (na documentação enviada constam somente os coeficientes de produção, faltando ainda os preços do serviço, no sistema referencial); e

8.3 as justificativas acerca das parcelas consideradas indevidas no BDI.

9. Para sanear essa falta, deve a Infraero:

9.1 acrescentar uma coluna às suas composições de preços unitários, indicando o código do insumo no relatório de preços do Sinapi ou do Sicro;

9.2 anexar os relatórios completos do Sinapi e do Sicro para as composições utilizadas; e

9.3 anexar os relatórios completos do Sinapi e do Sicro que contenham os preços pesquisados, bem como as devidas justificativas, nos casos em que tiverem sido utilizados pela Infraero preços diferentes daqueles referencias.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

Relativas às alterações de Projeto, Execução sem cobertura contratual e sem Projeto

10. O histórico dessa tramitação processual registra diversos envios de documentos, pela Infraero, que não se mostram adequados e suficientes à emissão de um Parecer conclusivo por esta Corte de Contas. Tais fatos motivaram, como já registrado em instrução neste processo (fls. 1544/1546, v.6) a realização de reunião, ocorrida em 25/01/2008, com a presença de representantes da Infraero, da Casa Civil, do TCU e também do Ministério da Defesa. Tratou-se, além das discrepâncias de valores informados pela Infraero, também da questão relacionada às irregularidades de **alterações de projeto**, bem como de suas implicações na análise dos preços.

11. Os representantes do TCU frisaram que as alterações de projeto, que de fato já vinham até sendo construídas e pagas irregularmente, não estavam refletidas nas documentações trazidas pela Infraero. Salientou-se que mencionadas alterações seriam suficientes para alterar substancialmente a curva ABC do empreendimento e que, dessa forma, qualquer análise com base na curva "ABC" da planilha original do contrato levaria a uma conclusão desconexa da realidade do empreendimento.

12. Com base nessas alegações, **os representantes da Casa Civil e do Ministério da Defesa concluíram pela necessidade de finalizar o projeto executivo** da obra, formalizar as modificações na planilha orçamentária por meio de aditivos contratuais, com preços devidamente lastreados em composições tecnicamente fundamentadas, **para então este Tribunal empreender a sua análise sobre a existência ou não de sobrepreço na obra**. Em face de tais circunstâncias, os presentes na reunião entenderam conveniente interromper a análise das composições de preços até então entregues pela Infraero, fato levado a termo em instrução elaborada pela SECOB (fls. 1544/1546, v.6) e da qual foi dada ciência ao Ministro da Defesa.

13. No **cronograma** ora apresentado, a Infraero faz constar a intenção de **celebrar mais 3 aditivos** para a obra, sendo que o último deles será aprovado pela estatal **em 09 de janeiro de 2009**.

14. Por mais que se utilize o formalismo moderado (que permitiria receber da estatal as planilhas ora enviadas) e da busca da verdade material, não se mostra razoável empreender uma análise neste

momento e pretender que ela seja conclusiva. Até porque tal parecer, se referendado pelo Tribunal, pode mostrar-se inadequado em face das mudanças – ainda desconhecidas – que vierem a ser efetuadas na obra. Alguns elementos constantes da documentação ora apresentada embasam essas inferências:

“Detalhamento dos projetos executivos de civil” – com término previsto para 25 de setembro de 2008 (Linha 25 do cronograma apresentado)

“Encaminhamento do Termo Aditivo nº 4 (obras civis) para a Sede – data prevista 17 de outubro de 2008*;*

“Negociação para Repactuação de preços do Termo Aditivo nº 4 (obras civis) – início previsto para 21 de outubro de 2008

“Encaminhamento do Termo Aditivo nº 5 (sistemas diversos) para a Sede – data prevista 15 de dezembro de 2008*;*

“Negociação para Repactuação de preços do Termo Aditivo nº 5 (sistemas diversos) – início previsto para 17 de dezembro de 2008;

“Aprovação do Termo Aditivo nº 5 pela Infraero” –previsto para 9 de janeiro de 2009.

“Os levantamentos dos projetos executivos existentes até o momento da obra mostram que ***há sobras*** *nas quantidades de contrato. Vale ressaltar* ***que ainda não foram concluídos todos os projetos executivos*** *onde serão aplicados os serviços acima relacionados* [Fundações em estaca metálica]*, e também que* ***estes itens estão incluídos na listagem de serviços de atestação de capacidade técnica da concorrência, devendo portanto suas quantidades mínimas serem preservadas****”* (grifos nossos) (texto extraído do documento “justificativas”).

15. Portanto, a notícia de que ainda haverá mudanças de quantidades, e que serão celebrados ao menos mais 3 aditivos, e que isso se dará somente no início do próximo ano, motivam a não utilização – uma vez mais – de recursos humanos de técnicos do Tribunal em documentos que não representam a realidade do empreendimento. Isso tudo em consonância com a já mencionada conclusão havida entre as instituições, de que a análise final do Tribunal somente seria possível após a conclusão do projetos da obra.

16. O exposto a seguir também trata de projetos, mas agora sob a abordagem de irregularidades já apontadas pelo Tribunal em relação à falhas de gestão e atos antieconômico. Para isto, cabe transcrever excerto das irregularidades apontadas no âmbito do Fiscobras.

“O ***Projeto Executivo está sendo desenvolvido com mudanças significativas em relação ao Projeto Básico****, sem o respaldo de qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica por parte da INFRAERO, em desacordo com o art. 65, inciso I, alínea 'a' da Lei 8.666/93*

(...)

Nessa linha, ***destacam-se as modificações relativas à concepção estrutural do Terminal de Passageiros - TPS****. Em 09/11/2005, mediante a carta VIX/CE/346/2005, o Consórcio apresentou à INFRAERO uma proposta para desenvolvimento do projeto executivo estrutural do TPS, adotando-se peças pré-moldadas no lugar de concreto moldado in loco. Para isso, apoiou-se em argumentos como agilidade na execução, visando a recuperar o atraso no cronograma, melhoria na qualidade do produto final, além de uma redução de R$ 401.600,39 em relação à concepção original.*

Se a utilização de peças pré-moldadas apresenta as diversas vantagens apontadas, resultando em economia no contrato, questiona-se porque não foi adotada quando da elaboração do projeto básico*, e não somente agora na elaboração do projeto executivo, em concomitância com a execução da obra, o que se agrava ainda mais pelo fato de a execução do projeto executivo estar a cargo da mesma empresa responsável pela elaboração do projeto básico, contratada pelo consórcio (ver Irregularidade n.º 11).*

(...)

É preciso destacar que ***os reflexos das alterações propostas vão além do que é possível vislumbrar no momento, provocando, no mínimo, significativas alterações nos projetos de arquitetura, estrutural, e de fundações****. .... Em tese,* ***essas modificações provocariam aumentos de quantitativos de alguns itens, bem como inclusões e exclusões de outros, desfigurando totalmente aquilo que foi objeto da licitação****, além de se reverter em prejuízo para o certame, de uma forma geral, visto que foram feitas inúmeras exigências quanto à qualificação técnica e operacional relativa à estrutura do TPS. O cenário, portanto, é de indefinição e completa ausência de planejamento do empreendimento.”*

(grifou-se) (Fiscobras **2006** - fls. 403/406 – vol. 1)

*"**Verificou-se na vistoria feita na área do aeroporto que já havia número superior a 400 peças moldadas e estocadas, conforme foto, caracterizando assim a execução de serviços não previstos no contrato**. Esse número, conforme situação física (%) das principais obras/frentes de serviços apresentada pela Infraero, corresponderia a 93,50% das lajes, 21% das vigas e 10,50% dos pilares, tudo do TPS, considerando que a Central de Utilidades (CUT), benfeitoria ainda não executada, permaneceu com seu projeto original em estrutura moldada in loco.*

Cabe notar ainda que, conforme anotações feitas no diário de obras, o pátio de pré-moldados teve sua implantação iniciada em 18/01/2006, bem antes da definição da mudança da solução estrutural do TPS. A concretagem começou em 29/04/2006. Já em 06/07/2006 há referência à utilização de concreto Fck=40 MPa nas peças pré-moldadas, não havendo previsão contratual para utilização desta classe de concreto na época.

(...)

*Segundo esclarecimentos prestados pela Gerência de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória EPVT, por meio da CF Nº 172/EPVT/2007, de 01/08/2007, em resposta à Requisição de Informação nº 02, de 25/07/2007, letra e, **o serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa foi medido como concreto Fck=35MPa** (item 03.02.103.03) e no segundo termo aditivo será proposta a inclusão do item concreto fck = 40 MPa para peças pré-moldadas na Planilha de Serviços e Preços, com o respectivo estorno no item concreto fck = 35 MPa.*

*A medição e pagamento do serviço de concretagem de peças pré-moldadas utilizando concreto Fck=40 MPa como concreto Fck=35MPa **caracteriza pagamento de serviços não previstos no contrato**."* (Fiscobras 2007 - (fls. 64/65, v.p. do TC 012.904/2007-9)

17. Como parte da documentação ora apresentada, estão os projetos executivos de partes da obra. Entre elas, verificamos que alguns projetos de peças pré-moldadas tiveram sua aprovação em **março de 2008** (exemplos foram anexados a esta instrução – para ver a relação completa, devem ser consultadas todas os desenhos).

18. Portanto, além de não estarem previstos em planilha, como fora constatado pelas fiscalizações anteriores, agora revela-se que **parte dessas peças sequer tinha projeto**, em flagrante afronta à Lei 8666/93 – Lei de Licitações e Contratos - LLC. E que não se confunda o ocorrido com o permissivo do § 1º do art. 7 desta Lei, o qual diz que o projeto executivo pode desenvolvido concomitante à obra, desde que autorizado pela Administração.

19. No presente caso, a cronologia dos fatos (implantação do pátio de pré-moldados em 18/01/**2006** e aprovação de projetos pela Infraero em **2008** - carimbo aposto pela estatal nos desenhos ora apresentados) aponta que até **a execução da obra foi feita sem projeto**. De tão grave é o fato que se faz necessária a avaliação de enquadramento da situação à ilegalidade e penalidades previstas no art. 92[26], ou outro, correlato, da LLC.

20. Na hipótese da continuidade do contrato ora vigente, a análise do TCU atinente às questões de engenharia, é bom frisar, só poderá se realizar, em consonância com o entendimento firmado entre os representantes da Casa Civil, Ministério da Defesa, Infraero e TCU (item 0 desta Instrução), após a conclusão dos projetos executivos e definidos **todos** os seus quantitativos, devendo a Infraero apresentar, na ocasião:

20.1 Planilha orçamentária completa do contrato original;

20.2 Planilha orçamentária completa do contrato após celebração dos Termos Aditivos, mostrando, item a item, acréscimos e supressões em relação às quantidades originais.

21. Cabe ressaltar, entretanto, que a continuidade acima mencionada não é a proposta mais adequada à situação, em face das irregularidades outrora apontadas e outras, agora constatadas, motivo

---

[26] Art. 92. "Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais... Pena – detenção, de dois a quatro anos, e multa.

pelo qual reforça-se a proposta anterior desta unidade técnica, constante às fls. 1627/1628 – vol. 9, acrescida daquela resultante do enquadramento proposto no item 0 desta instrução.

Relativas à Repactuação que a Infraero pretende conduzir

22. Nas planilhas de preços apresentadas para subsidiar a elaboração do 3º Termo Aditivo, a Infraero faz constar preços unitários e novas quantidades de serviços.

23. A análise da curva ABC revela que, **curiosamente**, **os principais itens da obra** – a título de exemplo tomamos os 5 primeiros itens da curva apresentada – **sofreram acréscimo de preço,** e, como também tiveram elevadas as suas quantidades, acumula-se nesses itens uma diferença, em desfavor da Administração, de cerca de R$ 8,6 milhões, se considerarmos como adequados os acréscimos de quantidades e de cerca de R$ 18,5 milhões, caso as quantidades não venham a ter suas necessidades comprovadas.

Item	Código	Descrição	Un.	Quantidade Inicial	Preço Unitário Inicial	Preço Total Inicial (A)	Quantidade Atual	Preço Unitário Repactuado	Preço Total Repactuado (B)	Preço Total 2* - (C)
1	02.04.400.02	Transporte de Materiais de 1ª e 2ª categoria	M3K	32.805.468,000	0,91	29.852.975,88	44.419.449,89	1,06	47.084.616,88	40.421.699,40
2	04.05.601.01	Camada de Rolamento com CBUQ Concreto Betuminoso Usinado à Quente, serviço acabado	M3	39.486,000	545,48	21.538.823,28	37.051,74	552,60	20.474.791,52	20.210.983,14
3	03.03.101 07.17.101	Estrutura Metálica Aço SAC-41, fabr.armaz.transp.mont.insp.fiscal., incl.pint.primer epoxi intergart 670-1x100mc, ref.078/2185 cinza e interseal 1x100mc, ref.564/1004,bca. INTERNACIONAL ou equivalente	KG	1.287.610,000	14,58	18.773.353,80	1.285.793,10	14,58	18.746.863,40	18.746.863,40
5	02.04.200.05	Escavação e Carga de Empréstimo, c/ fornecimento de terra	M3	2.733.789,000	5,05	13.805.634,45	2.982.583,07	5,21	15.539.257,79	15.062.044,50
6	04.05.308	Pre-misturado a quente		[illegible]	[illegible]	[illegible]	28.095,29	490,90	13.791.977,86	12.527.689,81

Diferença I (B) - (C)	Diferença II (B) -(A)
6.662.917,48	17.231.641,00
263.808,38	(1.064.031,76)
0,00	(26.490,40)
477.213,29	1.733.623,34
1.264.288,05	629.009,86
8.668.227,20	**18.503.752,04**

* (Quantidade Final x Preço Inicial)

Relativas à não regularização do BDI e sua representatividade no Contrato

24. À época da fiscalização do TCU em 2006, já haviam sido realizadas 17 medições de serviços, no valor total de R$ 73.619.656,01. Assim, para o cálculo do percentual de retenção sobre os futuros pagamentos, à época determinada pelo Ministro-Relator, calculou-se a repercussão do sobrepreço apurado na amostra sobre a parcela do contrato ainda a ser realizada, R$ 263.819.125,16. Observe-se que o valor original total do contrato era de R$ 337.438.781,17.

25. Como já mencionado, parte do sobrepreço é proveniente da incidência indevida de parcelas no BDI dos serviços referentes a “fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais” e a “serviços técnicos e profissionais”. Comparando-se, para os serviços desses subgrupos, os valores contratados e os recalculados com a taxa de BDI corrigida, chegou-se a um sobrepreço que representava 7,84% do valor total pendente de medição para estes itens à época da realização da auditoria.

26. A Infraero, em nenhuma ocasião, ao longo desses quase dois anos de espera pelo TCU, apresentou justificativas para aceitação do BDI da empreiteira contendo tais irregularidades.

27. Agora, com a sinalização da Infraero em repactuar o contrato e celebrar aditivos, forçoso se faz mencionar, ainda que apenas para exemplificar, a representatividade, no novo valor do contrato, do percentual antes apurado.

28. Como a planilha ora apresentada ainda não retrata a situação final da obra, reportamo-nos aos documentos apresentados pela Infraero no último mês de fevereiro. Nela, o valor final da obra atinge o patamar de **R$ 425 milhões** (fl. 47 – Anexo 21). Aplicando-se 7,84% a esse número (dele descontado o valor já pago à época), encontraríamos mais de R$27 milhões. Evidentemente mais medições foram realizadas e serviços foram pagos, ou seja, para manter a mesma forma de cálculo das retenções, também esses valores devem ser deduzidos do valor final do contrato. Entretanto, como o objetivo aqui é apenas exemplificar, podemos admitir que estamos tratando de uma representatividade, relativa **à irregularidade do BDI, superior a R$ 20 milhões.**

Relativas à tramitação processual

29. Pelos motivos expostos no item 0 supra, as análise das questões de engenharia não se mostram pertinentes neste momento.

30. Considerando que, ao longo do já mencionado histórico de infrutíferas documentações enviadas pela Infraero à Secob o processo permaneceu nesta unidade, continua pendente de atendimento o item 9.3.2 do Acórdão nº 1947/2007, para que a SECEX/ES proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. v.1) – relacionados aos editais de licitação Fases I e II, ao projeto básico/executivo, à fiscalização da obra, entre outros.

31. Nesse sentido, entendemos que, após a adoção das providências propostas por esta unidade técnica, o processo deve ser tramitado para aquela Regional, para a continuidade dos exames a ela atinentes.

CONCLUSÕES E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Considerando que:

- na documentação analisada não constam elementos comprobatórios das origens dos preços de insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) , bem como justificativas acerca das parcelas consideradas indevidas no BDI;
- permanece sem abordagem pela Infraero a irregularidade relativa à incidência indevida de componentes do BDI, e que isso representa um montante superior a R$ 20 milhões;
- a Infraero apresentou cronograma onde faz constar a intenção de **celebrar mais 3 aditivos** para a obra, sendo que o último deles será aprovado pela estatal **em 09 de janeiro de 2009;** e
- a cronologia de alguns fatos relativos à alteração de concepção estrutural da obra aponta que parte desta foi executada **sem projeto;**

33. Conclui-se:

- que as medidas administrativas determinadas por esta Corte, na tentativa de evitar a paralisação do empreendimento, estão sendo insuficientes para resguardar o Erário, e que nem mesmo propostas de repactuação possam ser suficientes, pois não se sabe sequer, pelo andar dos acontecimentos, qual valor total a obra terá ao seu final;
- pela persistência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública, determinantes a que esta Unidade Técnica reafirme as propostas constantes às fls. 1627/1628 - vol. 9, abaixo repetidas e acrescidas de outras, no seguinte teor:

a) determinar à Infraero:

a.1) com fulcro no art. 45 da Lei 8443/92, a adoção de medidas saneadoras das irregularidades apontadas nos processos 013.389/2006-0 e 012.904/2007-9, que infringem Princípio e Dispositivos da Lei nº 8666/93, dentre eles os arts. 7º, § 1º, 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas “a” a “f”, art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

a.2) com fulcro no art. 276, do RITCU, a suspensão cautelar das execuções, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443; e

a.3) informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas.

b) realização de audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, dos Sr. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia, e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, e, posteriormente, aos técnicos mencionados no item I.c acima para apresentarem as suas razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão 644/2007;

c) Comunicar ao Presidente da Comissão Mista de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal que as irregularidades inicialmente apontadas não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópias da presente Instrução e daquela às fls. 1593/1655 – vol. 9 e do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem, como subsídio à análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon para a execução das obras do Aeroporto de Vitória;

d) encaminhar de cópias da presente Instrução e daquela às fls. 1593/1655 – vol. 9, do Acórdão que vier a ser proferido, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem:

d.1) ao Ministério Público Federal para ajuizamento das ações que julgar cabíveis, em especial aquelas apontadas nos itens 0 a 0 desta Instrução;
d.2) aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências; e
d.3) à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, alertando-os da persistência de situação com potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao Erário e configurar graves desvios aos princípios que está submetida a Administração Pública.

e) devolver à Infraero os anexos da documentação protocolada no Tribunal sob o nº 0000429139657;

f) encaminhar os autos à Secex/ES, para que proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. v.1) – relacionados aos editais de licitação Fases I e II, ao projeto básico/executivo, à fiscalização da obra, entre outros – ainda pendentes de verificação"

4. Em 4/7/2008, a Secob produziu mais uma instrução de fls. 1732/33, Anexo 22, tendo em vista o encaminhamento de nova documentação produzida pela Infraero e entregue pessoalmente a este Relator, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa.
5. A Unidade Técnica assim se manifestou, **in verbis:**

"Trata-se de análise da documentação produzida pela Infraero e entregue em mãos ao Ministro Relator, relativa ao Orçamento do Contrato 067-EG/2004/0023 – Obras do Aeroporto de Vitória, firmado entre a estatal e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, que a empresa pública apresenta como "Evolução do Contrato/Aditivos – Aeroporto de Vitória".

2. Tal documentação foi recebida em 03/07/2008 e é constituída por uma planilha de itens de serviços e seus respectivos preços e quantidades, sendo que esses elementos, nas colunas relativas aos terceiro, quarto e quinto aditamentos, referem-se a previsões da Infraero.
3. No histórico das fiscalizações e pareceres relacionados a essa obra, nota-se, em resumo, que os preços contratados estão 20% acima do mercado e os projetos enviados ao TCU não representam a obra que está sendo efetivamente executada, o que significa que há relevantes diferenças entre o objeto licitado e o que vem sendo construído. Apesar de o TCU ter solicitado à Infraero, há quase dois anos, o envio de projeto e orçamento atualizados, até a data atual a empresa não o fez.
4. A Infraero informou que os projetos de engenharia serão concluídos somente em janeiro de 2009. Isso demonstra que uma obra de grande vulto está sendo executada – e paga – sem ter seu projeto concluído.

5. O valor inicial do contrato foi de R$ 337 milhões, é há previsão de que supere R$ 420 milhões ao final.

6. Analisando a documentação, verifica-se, na página inicial, que a elaboração dos Projetos Executivos não está concluída e que, do novo Terminal de Passageiros, somente 60% foi elaborado.

7. Infere-se dessa informação que as quantidades relatadas para cada serviço listado na planilha não refletem a totalidade da obra, uma vez que apenas parte do projeto executivo foi concluído e que o projeto básico não representa a obra que efetivamente é executada.

8. Nesse contexto, não se entende como a Infraero pode assegurar confiança ao orçamento apresentado, considerando que 40% dos projetos executivos do TPS não foram elaborados ou concluídos, situação agravada pela menção de acréscimos intitulados “fatores supervenientes”, os quais a estatal relaciona com documento que trata de *extrapolação de limites legais de aditamentos.* Noutras palavras, a previsão de valor da obra já vem acompanhada de uma sinalização de que os percentuais que a Lei 8.666/93 permite aos aditivos poderão ser superados, numa clara imprecisão do levantamento ora encaminhado.

9. Outra constatação permitida pelo documento é a de que a Infraero, no sentido oposto ao que já lhe fora determinado pelo Tribunal (Acórdão 1.947/2007-Plenário), qual seja, a repactuação de contrato para **redução de valores (RS 43,9 milhões),** não apenas deixa de tratar do assunto como ainda apresenta, em alguns itens, **preços superiores** até mesmo aos já apontados como superavaliados nas fiscalizações desta Corte.

10. Não se pode deixar de mencionar também algumas outras irregularidades para as quais a Infraero continua sem apresentar justificativas, a exemplo de incidência indevida de parcelas no BDI e da alteração de concepção estrutural parcialmente executada, medida e paga sem projeto.

Pelas razões expostas e, principalmente, pela não conclusão dos projetos executivos, com as correspondentes alterações do projeto básico, permanecem não saneadas as pendências apontadas nas fiscalizações e instruções anteriores, motivos pelos quais RATIFICAM-SE todos os itens da Proposta de Encaminhamento da Instrução constante às folhas 1666/1675 do volume principal, de 25 de abril de 2008.”

6. Por fim, são trazidas informações atualizadas acerca das Obras do Aeroporto de Vitória, tendo em vista a presença de Analistas de Controle Externo desta Corte em fiscalização relativa ao Fiscobras 2008.

7. A equipe de fiscalização verificou que, desde a retomada da obra em Novembro/2007, apresentaram evolução física significativa os seguintes serviços: fundação em estaca hélice contínua do Terminal de Passageiros - TPS (100% concluída), pavimentação do Pátio de Aeronaves (em fase de imprimação) e remoção parcial da sobrecarga no Sistema de Pistas.

8. Constatou, ainda, que a execução da estrutura de concreto pré-moldado do TPS, serviço não previsto no contrato, evoluiu na proporção de 21% para 41% em relação as vigas e de 10,5% para 78 % em relação aos pilares desde o Levantamento de Auditoria realizado em 2007. Os referidos serviços continuam sendo medidos em outros itens da Planilha Contratual.

9. No que se refere aos Projetos Executivos das obras, a INFRAERO, mediante a CF n.º 2597/DE/2008, de 01/02/2008, determinou o cancelamento da autorização concedida ao Consórcio para a subcontratação da empresa Figueiredo Ferraz Consultoria e Engenharia de Projeto Ltda., responsável pela elaboração daqueles projetos.

10. Em que pese a determinação ter sido dirigida ao Consórcio em 12/02/2008 (CF n.º 22/EPVT/2008), não houve a interrupção da prestação dos serviços uma vez que na Medição n.º 39, referente ao mês de Março/2008, há registro de elaboração de Projetos Executivos (itens 01.03.500.01, 01.03.500.02 e 01.03.500.03).

11. Ainda a respeito da elaboração dos Projetos Executivos das obras do Aeroporto de Vitória, foi registrado que este serviço não foi concluído e mesmo parte dos projetos já apresentados será objeto de alteração devido a novas soluções de engenharia em estudo, denominadas “reengenharia”, tais como: a concepção e o dimensionamento da macrodrenagem do empreendimento, a composição do pavimento do Sistema de Pistas (sub-base ou base de solo-brita), o tipo da fundação da Central de Utilidades – CUT (substituição de estacas trilho TR por estacas hélice contínua), entre outros.

12. Quanto à administração do contrato principal, foi constatada a existência de SERVIÇOS EXECUTADOS E NÃO MEDIDOS da 26ª Medição (Fevereiro/2007) à 41ª Medição

(Maio/2008), que representam, a preços iniciais, o valor de R$ 5.671.695,27. Tal situação se deve ao fato de a totalidade dos quantitativos desses serviços constantes da planilha contratual já ter sido executada e medida. Somado a isso, foram executados serviços relativos à drenagem que não estão previstos na planilha contratual (sem quantidades e preços unitários definidos).

13. Outro fato de relevo refere-se ao 3º Termo Aditivo ora em andamento, já que a alteração dos quantitativos não contempla integralmente os serviços já executados e não medidos. Da mesma forma, os quantitativos previstos para os 4º e 5º Termos Aditivos, constantes do orçamento apresentado ao Tribunal pela Infraero, em 02/07/2008, não são suficientes para permitir a medição da totalidade dos serviços já executados.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, processo de Levantamento de Auditoria, no âmbito do Fiscobras 2006, de responsabilidade da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, Infraero, que trata das Obras de Ampliação e Melhoramento do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES.

2. De plano, reitero os termos inseridos em meu Voto, quando da apreciação deste mesmo processo na Sessão Plenária de 19/9/2007, portanto há quase um ano, que não houve no presente caso, em nenhuma de suas fases, proposta de paralisação das obras ora fiscalizadas, apesar de terem sido configuradas diversas irregularidades conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, Lei nº 11.178/2005, em seu art. 102, § 1º, inciso IV, que trata de Irregularidade Grave com Paralisação (IGP).

3. Esta Corte de Contas tem sido extremamente transigente com os processos originários da Infraero, que apresentam, na sua maioria, os mesmos tipos de irregularidades que estão a proporcionar paralisações, atrasos e toda sorte de problemas que resultam em efeitos nefastos nas economias estaduais e, de conseguinte, na economia nacional.

4. Importa lembrar que as empresas construtoras, organizadas em Consórcios, têm sido as responsáveis pelas paralisações unilaterais dos empreendimentos, não só no caso em apreço, no Aeroporto de Vitória/ES, como também aconteceu no Aeroporto de Goiânia/GO, processo no qual também sou o Relator. Nestas fiscalizações, tanto as empresas, quanto a Infraero, não lograram êxito em esclarecer os questionamentos desta Corte nas diversas etapas processuais que se arrastam há quase dois anos.

5. Nunca é demais repetir que, quando do deferimento da Medida Cautelar, em 02/10/2006, o Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, com zelo e espírito público, determinou a continuidade das obras, não obstante as diversas irregularidades apontadas pela Equipe do TCU, durante a fiscalização, a fim de evitar que os serviços, extremamente importantes para o Espírito Santo, como também para o Brasil, sofressem algum tipo de interrupção.

6. Naquela oportunidade, o então Ministro-Relator asseverou que "os indícios de irregularidades apurados seriam suficientes para propor a paralisação da obra, mas considerando a importância socioeconômica do empreendimento, propõe a equipe, alternativamente à paralisação, a emissão de medida cautelar no sentido de ser determinada à Infraero a retenção de parte dos próximos pagamentos, a perdurar até que a entidade e o consórcio executor apresentem as demonstrações da compatibilidade das composições de custos unitários dos itens que compõem 80% da Curva ABC e que o Tribunal se manifeste definitivamente sobre a adequabilidade dos preços praticados no Contrato 067-EG/2004/0023."

7. Infelizmente, constato que foi em vão o esforço de Sua Excelência, bem como o esforço desta Corte de Contas em tentar manter em andamento a obra com tantas irregularidades que só se avolumaram ao longo do tempo, conforme comentarei adiante.

8. Ao longo de praticamente dois anos, não se obteve êxito em esclarecer pelo menos parte dos questionamentos feitos pelas equipes técnicas do TCU, uma vez se constatou a constante tentativa de apenas desviar o foco dos pontos levantados pelas áreas técnicas desta Corte.

9. No Relatório que apresento acima, o qual adoto na sua totalidade como minhas razões de decidir, estão bem claras as diversas etapas que constituíram o presente processo de construção da obras do Aeroporto de Vitória, tendo sido constatadas uma série de irregularidades que macularam o empreendimento desde seu início.

10. Já na concessão da Medida Cautelar, (fls. 484/488, Vol.2), foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) sobrepreço;
b) superfaturamento;
c) inadequação do Projeto Básico, com significativas alterações;
d) exigências de qualificação técnica indevidas;
e) falta de disponibilização do Projeto Básico aos licitantes que participaram da fase de habilitação;
f) ausência de divulgação, previamente à fase de habilitação, dos critérios de avaliação das propostas técnicas;
g) adoção de modalidade de licitação não prevista na Lei nº 8.666/1993;
h) adoção de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global sem a devida justificação técnica e com desrespeito à Lei nº 8.666/1993;
i) ausência de critérios objetivos e mensuráveis para a avaliação das propostas técnicas;
j) adoção de critério para a fixação da nota de preços que, na prática, estabeleceu preço mínimo, frustrando o caráter competitivo da licitação;
k) ausência de fixação de limites para subcontratação;
l) permissão para pagamentos diretos a subcontratados;
m) pagamentos a empresa com certidão de regularidade junto ao INSS vencida;
n) subcontratação da empresa autora do Projeto Básico para a execução do Projeto Executivo;

11. Como já mencionei, esta Corte, desde o início deste Levantamento de Auditoria, procurou contribuir para o regular andamento das obras, apesar da existência das mencionadas irregularidades, como restou comprovado nas várias oportunidades de atuação deste Relator, como também do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, quando proferiu a aludida Medida Cautelar, na qual foi determinado à Infraero que promovesse a retenção de valores correspondentes a 13,12% sobre o valor de cada medição das obras e a 7,84% relativos a serviços de "Equipamentos Especiais" e "Serviços Técnicos e Profissionais".

12. Após o referendum por este Plenário das retenção cautelar de valores, em função da existência de sobrepreço/superfaturamento e incidência indevidada de parcelas do BDI para os serviços referentes a "fornecimento e montagem de equipamentos/sistemas especiais" e a "serviços técnicos e profissionais", inúmeras foram as oportunidades oferecidas à Infraero para que a empresa pudesse justificar os preços praticados.

13. Resumidamente, a cronologia desses fatos demonstram a transigência deste Relator, como também do Tribunal, para com a Infraero e Consórcio, senão vejamos:

- em 02/10/2006, concedida a Medida Cautelar, <u>sem proposta de paralisação do empreendimento</u>, não obstante a existência de determinação legal (LDO 2005) para paralisar obras quando da ocorrência de tais irregularidades;
- em 04/10/2006 foi homologação pelo Plenário a Medida Cautelar concedida e iniciadas as realizações de oitiva e audiências;
- em 10/10/2006 foi interposto agravo pelo Consórcio, cujo provimento foi negado em 08/11/2006;
- em 22/02/2007 foi realizada diligência à Infraero para esclarecimento das irregularidades levantadas no processo;
- em 05/03/2007, cinco meses após a adoção da Medida Cautelar, a Infraero respondeu à diligência, assinada pela então Diretora de Engenharia da empresa, fato que está a apontar para uma falta de informação acerca dos orçamentos e projetos das obras;
- em 04/04/2007 foi apresentada instrução da Secob (fls. 708/760, vol. 3) que concluiu pela não-elisão, tanto pela Infraero quanto pelo Consórcio, das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria; e que ambas tentaram, com suas argumentações, desviar o foco das irregularidades;
- em 10/04/2007 foram entregues as razões de justificativa da então Diretora de Engenharia da Infraero, bastante similar às justificativas apresentadas pela mesma diretora, cerca de 40 dias antes, em noma da Infraero;
- em 20/04/2007 houve a paralisação unilateral das obras pelo Consórcio;
- em 21/05/2007 foi proferido Despacho deste Relator <u>dando nova oportunidade à Infraero para sanear em definitivo os autos</u>, trazendo justificativas para os custos de 29 serviços listados naquela

oportunidade ou procedesse os ajustes na Planilha de Orçamento como inicialmente solicitado por esta Corte;

- em 25/5/2007 foi solicitado por um dos Advogados do Consórcio que fosse facultada ao Consórcio a apresentação de razões de justificativa e de Estudo Técnico, no prazo de não mais que cinco dias, para justificar os preços praticados;
- em 27/06/2007 foram protocolizadas no TCU as referidas razões de justificativa, acompanhadas de Estudo Técnico (Vol. 4), somente 33 dias após o encontro de 25/5/2007;
- em 25/7/2007, foi apresentada nova instrução da lavra da Secob, (fls.1197/1259, Vol. 5), na qual se concluiu pela necessidade da promoção de repactuação dos preços visando à redução de R$ 43,9 milhões e à exclusão das rubricas indevidamente computadas nas taxas de BDI;
- em 19/09/2007, foi prolatado o Acórdão nº 1947/2007-TCU-Plenário, que manteve a Medida Cautelar; facultou à Infraero utilizar-se de garantias suficientes oferecidas pelo Consórcio visando à realização de pagamentos retidos, até que fosse o presente processo apreciado em seu mérito;
- em 17/10/2007 foram apreciados Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 1947/2007-TCU-Plenário, dando-se provimento parcial ao recurso, atribuindo-se nova redação e nova numeração ao Acórdão recorrido. Na oportunidade foi prolatado o Acórdão nº 2174/2007-TCU-Plenário;
- em 05/12/2007 foram apreciados Embargos de Declaração contra Embargos de Declaração, onde se constatou o caráter eminentemente procrastinatório do recorrente, o Consórcio Camargo Corrêa /Mendes Júnior/Estacon. O Acórdão nº 2167/2007-TCU-Plenário ratificou o aresto anterior proferido por esta Corte;
- em 12/12/2007 há nova análise da Secob, a respeito de documentação enviada pela Infraero acerca de preços das obras, na qual houve conclusão, novamente, pela inconsistência dos números apresentados;
- em 17/01/2008 por Despacho, determinei à Secob que produzisse nova análise e parecer conclusivo, visando à apreciação destes autos pelo Plenário, haja vista o encaminhamento, pela Infraero, de novas metodologias utilizadas para composição de preços unitários da obra;
- em 25/01/2008 foi realizada reunião entre representantes da Infraero, Ministério da Defesa, TCU e Casa Civil da Presidência da República, na qual foi confirmada por integrantes da Auditoria Interna da Infraero, ratificada por Assessor da Presidência daquela empresa pública, a execução de obra diversa daquela que havia sido licitada, em função da inexistência de projeto executivo para o Terminal de Passageiros (TPS), caracterizando-se eventual fraude. Ademais confirmou-se a prática de “quimica” quando do faturamento dos serviços que vinham sendo realizados no Terminal de Passageiros, isto é, pagamento de faturas de serviços realizados sem cobertura contratual, mas utilizando-se serviços previstos no oraçamento licitado, sem que estes últimos tenham sido realizados, para futura compensação;
- em 28/01/2008, produzida instrução na Secob dando conta que seriam suspensas as análises técnicas de preços, uma vez que não se pode analisar preços de uma obra sem projeto definido claramente;
- em 28/02/2008, em novo despacho que proferi nos autos, determinando à Secob que promovesse a análise de documentos enviados pela Infraero (fl. 1581, Vol. 6), visando à sua apreciação pelo Plenário desta Corte;
- em 18/03/2008 foi realizada outra reunião em meu Gabinete, que contou com a presença de representantes da Infraero, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa, da Secob e de minha assessoria, nova oportunidade foi dada à estatal para, no menor prazo possível, encaminhar ao TCU os elementos dos projetos, os orçamentos e detalhamento das planilhas de custos;
- em 27/03/2008, nova e didática instrução da Secob (fls. 1593/1656), ratifica a existência de diversas irregularidades e conclui pela existência de situação com potencialidade de ocasionar significativos danos ao Erário, uma vez que foram descumpridos princípios fundamentais que regem a Administração Pública, conforme art. 37 da Constituição Federal;
- em 22/04/2008 a Infraero trouxe ao TCU, mais um conjunto de documentos, mas já visando ao aditamento do contrato em análise, sem justificar o que se questionava há um ano e meio;
- em 25/04/2008, em nova instrução, transcrito no Relatório acima, a Secob demonstra ser impossível uma análise razoável do empreendimento, o qual não tem ainda os projetos concluídos, e que, existe intenção de serem celebrados mais 3 aditivos contratuais, sendo que o último deverá ser aprovado pela Infraero em 9/1/2009. Ficou demonstrado que há execução de obra sem projeto, conforme fls. 1677/1681, vol. 9;

14. De se destacar o tempo decorrido entre o conhecimento pela Infraero da audiência determinada no âmbito da Medida Cautelar e a resposta da empresa, o que está a apontar para a inexistência de informações por parte daquela empresa pública sobre os orçamentos das obras em análise, e a ratificar a declaração da então Diretora de Engenharia da Infraero, segundo a qual a Infraero não detinha conhecimento acerca do orçamento das obras do Aeroporto de Vitória, adiante transcrito.

15. De fato, não só desconhecia o orçamento do empreendimento, fator imprescindível para se iniciar uma licitação de obra pública, (art. 7º, § 2º, incisos I e II da Lei de Licitações), mormente quando se trata de obra do porte da que ora se analisa, como também desconhecia-se qual o projeto que seria executado, consoante se constatou neste processo, ao longo de praticamente dois anos de envios, reenvios, pedidos de prorrogações de prazos, informações inconsistentes, estudos técnicos incongruentes e orçamentos não-reais.

16. Como consignado no Relatório precedente, foram realizadas, naquela oportunidade, a oitiva do Consórcio contratado, bem como as audiências dos responsáveis junto à Infraero, estas com grande atraso no atendimento por conta de sucessivos pedidos de prorrogação de prazos, sempre acatados por esta Corte, a fim de proporcionar aos gestores o mais amplo direito à defesa e ao contraditório. Neste particular, deve-se destacar a entrega das razões de justificativa da ex-Diretoria de Engenharia da Infraero, somente em 10/04/2007, mais de cinco meses após a notificação acerca da concessão da Medida Cautelar.

17. Causou-nos espécie, ainda, as declarações da então Diretora de Engenharia da Infraero, Sra. Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores, quando da apresentação de suas razões de justificativa, quando asseverou, no que concerne a preços, que este Tribunal já tinha sido respondido pelo Consórcio, pois estes seriam os custos que deveriam ser aceitos como fidedignos. Transcrevo, conforme fls.663/4, Vol.3, **ipsis litteris**:

“Mediante consulta aos autos do TC 013.389/2006-0, constata-se que a defesa dos preços praticados no bojo do Contrato n.º TC 067-EG/2004/2003, com vistas a demonstrar a sua compatibilidade aos do mercado concorrencial já foram submetidas ao Tribunal de Contas da União. No site daquele órgão de controle apura-se que em 03 de janeiro de 2007, sob o cadastro número 0425931705, protocolou-se as alegações de defesa concernentes aos preços praticados pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon (...) Observa-se que o conhecimento nato do preço formulado, o material comprobatório das cotações de insumos, da mão-de-obra especializada a ser utilizada, das condicionantes de execução previstas no planejamento das obras e, em especial da expertise sobre as produtividades e alocação dos equipamentos disponíveis, somente pode ser indicadas com precisão pelo autor daquele orçamento, ou seja, a formulada pela então licitante. Assim, a fidedignidade dos preços unitários contratados pode ser acolhida como a apresentada pelo Consórcio Camargo Corrêa / Mendes Júnior / Estacon. (...) Salienta-se contudo que o universo submetido ao Tribunal pelo Consórcio não atinge a curva ´abc´ dos 80% dos itens mais representativos em valor, mas tão somente aqueles refletidos pela Secob, ou seja pouco mais de 40%. Para se permitir o julgamento integral, determinou a Infraero ao Consórcio que apresentasse as composições e comprovações remanescentes. Assim, dada a impossibilidade da análise conjunta e concomitante de toda a curva requerida, e para não comprometer ainda mais a emissão do parecer conclusivo da Corte, espera-se o acolhimento de parte da diligência. Ainda neste mês, serão submetidas as novas composições de preço contratadas.” (grifei)

18. Tais assertivas já seriam graves o suficiente para determinar a paralisação do empreendimento, pela prática de Irregularidade Grave, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

19. Já em 04/04/2007, a Unidade Técnica responsável pela análise do orçamento que apresentava sobrepreço/superfaturamento constatou que os elementos apresentados pela Infraero e pelo Consórcio não tinham sido suficientes para sustar a medida cautelar nem modificar o percentual dos valores retidos cautelarmente.

20. Ainda assim, em maio de 2007, a fim de evitar qualquer prejuízo ao andamento das obras, proporcionei a oportunidade de a Infraero se manifestar novamente sobre a matéria, por meio de Despacho (fls. 909/912, V. 3), para que pudesse justificar ou ajustar os preços praticados nas obras do Aeroporto de Vitória, sempre tendo em vista a necessidade de se obter um orçamento para as obras e

serviços a preços compatíveis para o empreendimento, e observados parâmetros básicos determinados por esta Corte, a saber:

"As composições apresentadas deverão possuir nível de detalhamento adequado e suficiente para análise, indicando minuciosamente os equipamentos, materiais e mão de obra empregados para cada serviço. Os custos horários de equipamentos e mão de obra, bem como os preços de insumos que estiverem acima dos constantes do Sinapi e/ou Sicro, deverão ser devidamente justificados. A utilização de coeficientes, unidades e fatores de produção diversos dos utilizados nas composições de custo unitário do Sinapi, Sicro e TCPO Tabelas de Composições de Preços de Obras -também devem ser objeto de justificativas, bem como a utilização de materiais, mão de obra e equipamentos que não constam dos citados sistemas de referência de preços.

Todos os materiais e equipamentos instalados no aeroporto cujos preços não constem do Sinapi ou Sicro deverão vir acompanhados de orçamento do seu fornecedor, bem como de declaração, por escrito, do Deptº de Engenharia da INFRAERO, de que efetuou a devida aferição dos preços ali constantes, e que assume a responsabilidade pelas informações ali prestadas." (grifei)

21. No entanto, confirmou-se, a partir dessa data, a inexistência de um orçamento preparado pela Infraero, à época da Licitação, que pudesse detalhar o custo do empreendimento, ou seja, constatou-se que era real a assertiva da então Diretora de Engenharia da estatal, segundo a qual somente o Consórcio contratado tinha condição de apresentar os preços da obra, uma vez que ele detinha o orçamento do empreendimento (fl. 1610, Vol.9). Em outras palavras, houve licitação sem obediência aos princípios básicos determinados pela Lei.

22. O que se constatou ao longo deste processo de fiscalização foi uma constante tentativa de serem justificados sobrepreços e superfaturamentos ocorridos por inexistência de planejamento e pela execução das obras sem os indispensáveis Projetos Básico e Executivo, como será comentado adiante, e conforme claramente exposto pela Secob e transcrito no Relatório precedente.

23. Cumpre esclarecer, também, que o próprio Consórcio, a despeito da afirmação da ex-Diretora da Infraero de que este seria o único detentor do orçamento e formador dos preços do empreendimento, não logrou êxito em esclarecer os questionamentos feitos por esta Corte de Contas, não obstante a oportunidade que lhe foi dada em 25/5/2007, quando foi solicitado a este Relator vista dos autos e pedido de nova manifestação, a qual, no entanto, demonstrou ser trabalho desprovido da necessária qualidade técnica para justificar os custos das obras.

24. De se lembrar que, em que pese o esforço deste Tribunal para se evitar a descontinuidade das obras, já naquela data, (25/5/2007), quando formulado o pedido de vista pelo Consórcio, as obras já haviam sido paralisadas unilateralmente pelo Consórcio, em 20/04/2007, sob a alegação de que a retenção cautelar de valores teria provocado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

25. Em 19/09/2007, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão nº 1.947/2007, que, dentre outras medidas, manteve a Medida Cautelar adotada em 02/10/2006, determinou a repactuação dos preços entre a Infraero e o Consórcio, com vistas à redução de R$ 43,9 milhões de sobrepreço e a realização de ajustes no BDI do empreedimento, além de ter proporcionado à Infraero a realização de estudos visando à substituição das retenções financeiras por eventuais garantias a serem oferecidas pelo Consórcio, sempre com o intuito de evitar qualquer paralisação do empreendimento.

26. O Acórdão mencionado no item anterior, foi ajustado pelo Acórdão nº 2.174/2007-TCU-Plenário, que, em 17/10/2007, deu provimento parcial a Embargos de Declaração opostos pela Infraero e pelo Consórcio, quando, novamente, em uma demonstração clara de boa-vontade e com o intuito de contribuir com o regular andamento das obras – ainda que eivadas de irregularidades – proporcionou à Infraero que adotasse providências visando à regularização dos preços, orçamentos, ao tempo em que, poderia substituir a retenção cautelar por garantias a serem oferecidas pela Contratada, desde que suficientemente abrangentes e idôneas, as quais pudessem assegurar o ressarcimento do débito até o valor de R$ 43,9 milhões.

27. No entanto, notou-se que todo o esforço da Corte para evitar a paralisação do empreendimento era em vão, sem embargo de a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 11.178/2005 (art.102, § 1º, inciso IV) prever a paralisação de empreendimento no qual se constate a prática de irregularidades graves.

II

28. Passando à atual fase de análise processual, foram ratificadas as irregularidades e dúvidas levantadas desde a concessão da Medida Cautelar, constatando-se que as obras e serviços em tela estão sendo realizados sem os requisitos mínimos para seu início, uma vez que foram verificadas irregularidades graves na confecção dos projetos, conforme apontado pela Unidade Técnica, porquanto, como já mencionei, em 25/01/2008, em reunião havida entre técnicos do TCU, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa e da Infraero, confirmou-se a realização de obras que não refletiam a realidade dos projetos levados à licitação pela Infraero. Há, então, uma obra licitada e outra obra real, em andamento.

29. A obra real baseada em um projeto diferente do licitado, inacabado e sem se ter, ainda, a noção exata de seus custos, estava sendo paga de forma irregular, com faturamento de serviços da obra licitada, como constatado pela Unidade Técnica do TCU. Tal prática, conhecida no jargão da engenharia como "química" consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação. Trata-se, evidentemente, de irregularidade gravíssima.

30. Ainda assim, após a aludida reunião de 25/01/2008, ficou acertado que a Infraero deveria concluir o Projeto Executivo da obra real para posterior envio ao TCU, em 08/01/2008, com os respectivos orçamentos ajustados.

31. Ocorre que, consoante apurado pela Unidade Técnica, a nova documentação trazida aos autos em 26/02/2008, novamente, não logrou esclarecer os questionamentos feitos por este Tribunal ao longo de quase dois anos de discussões deste processo, como transcrito no item 31/56 do Relatório acima, em que pese ter sido afirmado, na correspondência protocolizada junto a este Tribunal pela Infraero, que <u>as composições de preços e planilha contratual refletiriam a realidade do empreendimento de Vitória</u>, <u>muito embora tenham sido calcadas em informações de projetos que ainda se encontram em fase de elaboração</u>.

32. Com efeito, não se pode garantir que as obras terão o andamento e o custo esperados para um empreendimento do porte e da importância do ora discutido, sem que os projetos estejam totalmente concluídos, pois é sabido que esses projetos, certamente, alterarão o empreendimento.

III

33. No que tange aos custos analisados mais recentemente pela Secob, quando da apresentação dos últimos documentos pela Infraero, na realidade, constata-se que houve aumento de R$ 69 milhões, além dos R$ 43,9 milhões questionados na medida cautelar, quando se compara as amostras das partes "A" da Curva ABC original, a qual relacionava <u>95 serviços totalizando R$ 270,8 milhões</u> e a nova Curva ABC que teve relacionados <u>121 serviços na mesma parte "A" e totaliza R$ 339,8 milhões.</u>

34. Novamente foram trazidas mais dúvidas ao presente processo. Até porque, como se levantou nas diversas fiscalizações realizadas junto ao empreendimento, o potencial Projeto Executivo estaria alterando de forma substancial o Projeto Básico licitado, uma vez que foram feitas modificações profundas no que estava previsto originalmente, sem os adequados estudos de viabilidade técnica e econômica, as quais já demonstram um aumento de cerca de R$ 90 milhões para o empreendimento, antes mesmo da conclusão desse projeto.

35. Tais fatos, aliados às análises produzidas no âmbito do Fiscobras de 2007, objeto do TC 012.904/2007-9, apenso a este processo, nos levam à conclusão de que as irregularidades apontadas nos itens 19, 20 e 21 daquela instrução (fls. 53/68, Vol. Principal) agravaram ainda mais a situação das obras do Aeroporto de Vitória, uma vez que houve celebração de Termo Aditivo (TA nº 114-EG/2006-0023, de 14/3/2007), que incluiu serviços em substituição a outros constantes da planilha original, <u>sem a supressão desses últimos</u>, configurando-se em irregularidade grave a ser objeto de argüição.

36. Ademais, ratificaram-se as falhas de projeto, execução de serviços sem cobertura contratual, falta de formalização contratual para substituição da solução construtiva do Terminal de Passageiros, dentre outras.

IV

37. Como já mencionei em outra oportunidade nestes mesmos autos, quando relatei Embargos de Declaração opostos pelo Consórcio contra Embargos de Declaração, muito embora não haja custo pecuniário aos seus jurisdicionados, os processos em andamento nesta Corte têm um custo pela utilização de seu corpo técnico, como também por toda uma estrutura que se coloca à disposição para analisar processos, inclusive o tempo dos Ministros do Tribunal que avaliam e julgam diversos processos de grande importância para a Nação.

38. Nessa linha, a situação se agrava, como mencionou a Unidade Técnica, quando esta Corte está há cerca de dois anos se pronunciando, somente nestes autos, orientando a empresa jurisdicionada e questionando temas que deveriam ser esclarecidos de pronto por parte da Infraero, além de já deverem estar absorvidos pelo corpo técnico daquela empresa pública.

39. O descumprimento de decisões deste Tribunal fica patente, quando a Infraero insiste em tentar demonstrar que não se aplicam os referenciais do Sicro e do Sinapi em orçamentos de aeroportos, ao mesmo tempo em que não justificam a elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, quando estes não estão contidos nos dois sistemas referenciais mencionados. Nesse sentido, o item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007-TCU-Plenário, de 18/04/2007, assim dispôs:

"9.4.4. na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados (SICRO e SINAPI), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias, que sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação;" (grifou-se)

40. Destarte, há que se chamar em audiência, todos quantos deram margem a descumprimentos de decisões desta Corte, já que não há fundamentação técnica para os preços que deverão integrar os aditivos contratuais, como também não foram identificados os responsáveis pela realização dos orçamentos, em que pese a multicitada declaração da ex-Diretora de Engenharia de que o orçamento seria de conhecimento exclusivo do Consórcio.

V

41. Antes de concluir, entendo oportuno levantar uma questão que está há muito tempo sendo debatida nesta Corte, sem que as entidades que respondem pelo planejamento e execução da grande maioria das obras públicas do Brasil, tragam soluções minimamente aceitáveis para a boa e regular gestão dos recursos públicos do nosso País, qual seja: pode-se iniciar um empreendimento do porte do que está em andamento em Vitória sem projetos concluídos, ou mesmo, minimamente aceitáveis e definidos?

42. Pergunta-se, ainda, se é razoável que se mude a concepção de empreendimentos, ao longo do andamento das obras, sem um estudo de viabilidade técnica, sem a regular aprovação, sem regularização de projetos, sem licitação e a posterior homologação do vencedor das obras?

43. Foi o que se verificou no presente caso, com a constatação de falta de zelo para com a gestão da coisa pública, o que proporciona, inexoravelmente, atrasos e aumento de custos no empreendimento, em descumprimento a um artigo fundamental de nossa Constituição Federal, qual seja:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
..."

44. As obras do Aeroporto de Vitória conseguiram, a uma só vez, desrespeitar os cinco princípios fundamentais que estão descritos no art. 37 da Carta de 1988. Desconheço se nesta Corte já houve análise de situação semelhante. Tal fato remete-me a Voto do eminente Ministro Marcos Vilaça, quando relatou processo que tratava de obras sob a responsabilidade do então DNER. Disse então Sua Excelência: "dê-se ordem ao caos".

45. A primeira irregularidade grave verificada neste empreendimento foi a falta de projetos para a sua realização. Posteriormente constatou-se a inexistência de orçamento que pudesse nortear a realização das obras, conforme fls.1610, Vol.9. A inexistência de orçamento foi motivo de diversas diligências e aberturas de prazos por este Relator para que a Infraero pudesse justificar seus atos, atitudes que se mostraram ineficazes.

46. Ocorre que, exatamente por total falta de um histórico de preços unitários e mesmo de um orçamento que pudesse refletir o empreendimento, a Infraero não conseguiu, ao longo de quase dois anos, justificar os preços praticados na obra. Houve casos em que foram apresentados diversos custos para o mesmo serviço!

47. Importa tecer um breve comentário sobre algumas contradições encontradas ao longo das análises da Secob, como é o caso do serviço "Operação e Manutenção do Canteiro" que estava na 26ª posição na parte "A" da Curva ABC, no valor de R$ 2,7 milhões, passou para R$ 4,8 milhões, ou seja para a 16ª posição, com acréscimo de 75,8%, justificado pelo aumento do quantitativo do serviço de 36 para 60 meses, ou seja, o prazo da obra foi aumentado para 5 anos. Ao mesmo tempo, a justificativa dada para a mudança de solução estrutural do Terminal de Passageiros, originalmente prevista, seria para dar maior celeridade às obras.

48. No item "Movimentação de Terra", só para trazer ao Voto outro exemplo, houve aumento de seis vezes se comparados os preços antigos com os preços novos apresentados pela Infraero, tendo saltado de R$ 891 mil para R$ 5,4 milhões, mesmo que os serviços relacionados a transporte tenham sido apropriados em outras partes do orçamento e representem mais de R$ 49 milhões. Há que se ter maiores explicações sobre tais fatos, embora não se veja, depois de tanto tempo, como lograr êxito nessa tarefa.

49. Disso tudo decorrem, inexoravelmente, o sobrepreço e superfaturamento apurados nas auditorias levadas à cabo por equipes técnicas desta Corte.

VI

50. Só os fatos concernentes à falta de projetos e à falta de orçamento, como já mencionados à exaustão nestes autos, seriam suficientes para a determinação da paralisação das obras, conforme dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2005) uma vez que atentam gravemente contra os princípios fundamentais que regem a licitação de obras públicas.

51. Mencione-se, ainda, que nos últimos dias notícias falaciosas têm sido plantadas na mídia, procurando passar à sociedade a imagem de que este Tribunal estaria com a intenção de promover a paralisação de diversas obras de grandes aeroportos administrados pela Infraero, fato que poderia inviabilizar o crescimento do Brasil, conforme publicado, inclusive no que concerne à realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014.

52. Foi dito que o corpo técnico do TCU, segundo fonte da Infraero, não teria conhecimentos acerca de obras aeroportuárias e que os sistemas Sicro e Sinapi não podem ser usados em aeroportos, já que tais obras teriam características especiais. Deixou-se de mencionar, no entanto, que grandes obras de aeroportos estão sendo realizadas ao arrepio da Lei, descumprindo-se princípios primários que regem a Administração Pública, máxime no que tange à realização de licitações. Além disso, não se mencionou nas aludidas reportagens, que as obras estão em andamento sem que os respectivos projetos estejam concluídos, ou pelo menos, minimamente estudados para evitarem-se surpresas de toda sorte, e que, certamente, tais irregularidades acabam por desembocar em sobrepreços, superfaturamentos e outros desvios, como o caso de utilização indevida de BDI. Deixou-se de mencionar, também, que no empreendimento de Vitória estão construindo sem cobertura contratual.

53. Com efeito, não é o Tribunal que está propondo tais paralisações.

54. Embora não seja parte do escopo do presente processo, trago à colação exemplo de inércia na realização de obra pública: todos hão de convir que a licitação do Terminal de Passageiros 3 (TPS 3) de Guarulhos, que se arrasta há cerca de quatro anos, está a merecer comentários, porquanto ao longo desse período o processo licitatório não caminha por falta de um planejamento adequado. Naquele processo, que tive oportunidade de relatar, foi constatada numa assentada, a prática de superfaturamento da ordem de R$ 100 milhões de reais somente em custos relativos a pavimentações, sem contar na baixísssima participação de empresas no primeiro certame licitatório para uma obra originalmente orçada em mais de R$ 1 bilhão.

55. Parece-me que, diferentemente do que foi noticiado, na verdade, a Infraero carece de um corpo técnico para enfrentar os desafios que lhe são impostos.

56. Houvesse uma ação mais consentânea com a boa gestão da coisa pública e, certamente, todos os questionamentos feitos pelo TCU, seja por meio da Secob ou por meio da Secex/ES, ou ainda, diretamente por este Relator, já deveriam ter sido respondidos de forma tempestiva, dentro da mais alta técnica e seguindo os princípios ínsitos no art. 37 da Constituição Federal.

57. A fim de ratificar a intenção e o dever desta Casa em não transigir com os princípios do art. 37 da Carta Magna, destaco, para exemplificar a baixa qualidade das justificativas apresentadas no decorrer deste processo, tanto por parte da Infraero quanto pelo Consórcio, a tabela apresentada à fl. 1254 do Vol. 5 destes autos, que trata de composição de preços de Pontes de Embarque, que trazem no seu bojo rasuras, trechos com adendos e emendas manuscritas e sem papel timbrado da origem dos preços. Além disso, na mesma linha, foram apresentadas composições de custos unitários de serviços básicos de obras civis, como emboço de paredes, que estavam em branco, sem detalhamento, apenas com o valor final de seus custos. Tais práticas, naturalmente, devem ser condenadas com veemência por este Tribunal.

58. Consigno, finalmente, que, apesar de todo o exposto neste Voto e nas análises das Unidades Técnicas, pode-se dar prazo, ainda, para a entrega do Projeto Executivo final, previsto para novembro de 2008.

Ante o exposto, cumprimentando os servidores das Secex/ES, Secob e de meu Gabinete pelo trabalho produzido, Voto por que este Tribunal adote o Acórdão que trago à elevada apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1606/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-013.389/2006-0 (c/9 volumes e 23 anexos. Apensos o TC 012.904/2007-9 c/2 anexos; TC 026.797/2006-0 c/1 anexo; e TC 030.059/2007-6 c/2 anexos).

2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.

3. Responsáveis: Carlos Wilson Rocha de Queiroz Campos (CPF 073.008.591-00), ex-Presidente, José Carlos Pereira (CPF 022.657.027-49), ex-Presidente, Sérgio Maurício Brito Guadenzi (CPF 047.158.885-72), Presidente, Severino Pereira de Rezende Filho (CPF 192.675.097-72), Diretor de Engenharia, Mário Jorge Moreira (CPF 598.753.997-87), Superintendente de Obras, José Roberto Jung Santos (CPF 403.576.787-53), Gerente de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória, Fernando Brendaglia de Almeida (CPF 051.558.488-65), Diretor Comercial, Eleuza Terezinha Manzoni dos Santos Lores (CPF 369.876.387-72), ex-Diretora de Engenharia e Josefina Valle de Oliveira Pinha (CPF 185.527.571-68), ex-Superintendente Jurídica, Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon (CNPJ 07.190.757/0001-34).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secob e Secex/ES.

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Patricia Guercio Teixeira (OAB/MG 90.459), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668) Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359), Henrique Araújo Costa (OAB/DF 21.989), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Flávia Soares Coelho (OAB/DF 26.307), Emiliana Alves Lara (OAB/DF 7.235) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria, realizado junto às obras de Melhoramento e Ampliação do Complexo Aeroportuário de Vitória/ES, no âmbito do Fiscobras 2006, sob a responsabilidade da Infraero.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar à Infraero que:

9.1.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, promova o saneamento das irregularidades apontadas neste processo e no TC-012.904/2007-9, que infringem princípios e dispositivos da Lei nº 8.666/93, dentre eles os arts. 7º, § 1º, 43, inc. IV, art. 6, inc. IX, alíneas “a” a “f”, art. 66, e o art. 63, § 2º, inc. I, da Lei nº 4320/64;

9.1.2. com fundamento no art. 276, do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente as execuções orçamentária e financeira do Contrato 067-EG/2004/0023, firmado entre a Infraero e o Consórcio Camargo Corrêa/Mendes Júnior/Estacon, até a entrega pela Infraero ao TCU do projeto executivo final por ela previsto para o mês de novembro de 2008, para que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, nos termos do art. 45, da Lei 8443;

9.1.3. informe ao TCU, no prazo de 15 dias, o nome completo, cargo/função, endereços profissional e residencial atualizados, dos técnicos orçamentistas que participaram da elaboração e da aferição, tanto das planilhas orçamentárias contratuais (inclusive aditivos), quanto das peças técnicas enviadas ao TCU, indicando, para cada um deles, as respectivas tarefas desempenhadas;

9.2. determinar à Secex/ES, com o apoio da Secob, que :

9.2.1. realize audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos Srs. Severino Pereira Rezende Filho, Diretor de Engenharia e Mário Jorge Moreira, Gerente de Coordenação de Empreendimentos, bem como dos técnicos mencionados no subitem 9.1.3 acima, para apresentarem razões de justificativa pelo descumprimento do item 9.4.4 do Acórdão nº 644/2007;

9.2.2. faça retornar à Infraero os anexos da documentação protocolada no Tribunal sob o nº 0000429139657;

9.2.3. proceda à análise dos argumentos apresentados para justificar os indícios de irregularidade n.º 3 a 17 do relatório da Fiscalização TCU 2006 (fls. 378-475. Vol.1) – relacionados aos Editais de Licitação Fases I e II, aos Projetos Básico e Executivo, à fiscalização da obra, entre outros – ainda pendentes de verificação;

9.2.4. conclua as análises das demais audiências já determinadas no âmbito deste processo;

9.3. comunicar ao Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos de que trata o artigo 166, § 1º da Constituição Federal, que as irregularidades inicialmente apontadas neste Levantamento de Auditoria, que culminaram com a concessão de Medida Cautelar com determinação de retenções financeiras, não foram elididas, e que a continuidade do empreendimento implica risco de dano ao Erário, enviando-lhes cópias deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o dundamentam;

9.4. encaminhar cópias deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam:

9.4.1. ao Ministério Público Federal;

9.4.2. aos interessados, assim como à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, para as devidas providências; e

9.4.3. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Presidente do Congresso Nacional, e ao Sr. Senador da República Renato Casagrande;

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1606-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 006.367/2008-9
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará.
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. CONSTRUÇÃO DO CANAL DE INTEGRAÇÃO CASTANHÃO – REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA. IRREGULARIDADES QUE NÃO OBSTAM A CONTINUIDADE DO EMPREENDIMENTO. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado nas obras de construção do Canal de Integração Castanhão – Região Metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará, trechos 1 a 4 (do Açude Castanhão ao Açude Gavião), que integram o PT 18.544.0515.10Gj.0101. As aludidas obras são executadas com recursos oriundos dos Convênios 672/2005 e 33/2007, celebrados entre o Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica, e o Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos.

2. Conforme indicado no Relatório da equipe técnica (fls. 4/30), foram constatados os seguintes indícios de irregularidade nas mencionadas obras:

2.1. Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio ocorreram em desconformidade com o previsto no Plano de Trabalho correspondente.

2.1.1. Tipificação do achado de auditoria: irregularidade grave com recomendação de continuidade, uma vez que já foram concluídos 83% dos serviços previstos para o Trecho 3, de forma que a paralisação traria prejuízos maiores.

2.1.2. Em pronunciamento preliminar, os responsáveis esclarecem que o Plano de Trabalho, inicialmente estabelecido, foi readequado conforme parecer técnico – FAM 672/05 - 2007 - 2 (folhas 205/210 do Anexo 1 - Principal).

2.1.3. A equipe técnica considera que os esclarecimentos apresentados procedem quanto à tentativa dos Convenentes de compatibizar a execução da obra com o recebimento dos recursos, porém considera necessária determinação ao Ministério da Integração para que promova a liberação dos recursos em obediência aos cronogramas de desembolso pactuados nos Planos de Trabalho e em suas readequações como forma de não atrasar a conclusão do empreendimento.

2.2. Ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico e/ou executivo.

2.2.1. Tipificação do achado: impropriedade em processo licitatório esclarecida.

2.2.2 Os responsáveis informam que as planilhas orçamentárias de preços unitários não acompanharam o Edital nº 020/2005/PROGERIRH tendo em vista que o processo licitatório se desenvolveu segundo as determinações da entidade financiadora BIRD e suas "guidelines", com fulcro no art. 42, 5º, da Lei 8.666/93, que por sua vez não preconizaram o procedimento de juntada de tais planilhas ao Edital. (folhas 10/138 do Anexo 1 - Principal).

2.2.3. Em vista da apresentação das planilhas orçamentárias de preços unitários do Edital nº 020/2005/PROGERIRH, aduz a equipe técnica que deixa de existir falha ou irregularidade quanto à inexistência de referencial para abalizar as propostas de preços apresentadas pelas licitantes.

2.3 Cobrança ou incidência de BDI de execução da obra sobre a compra ou fornecimento de equipamentos e materiais - Incidência de BDI sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior à 10%.

2.3.1. Tipificação do achado: irregularidade grave com recomendação de continuidade, uma vez que 83% dos serviços para o trecho 3 e 95% dos serviços previstos para o trecho 2 já foram concluídos, de forma que a paralisação traria prejuízos maiores.

2.3.2. Os responsáveis informam que o Edital nº 020/2005/PROGERIRH/SRH que norteou o certame foi objeto de exaustivos entendimentos, análises e sugestões com o Agente Financiador, Instituição Internacional, BIRD, até que se chegasse ao "NO OBJECT" do Banco. No referido Edital não havia qualquer exigência quanto à limitação do BDI, ou diferenciação quando fosse aplicado a fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos, nem à manta geocomposta. Assim os Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE foram firmados da forma prevista no Edital que a eles deu origem.(folha 3 do Anexo 1 - Principal)

2.3.3. Aduz a equipe da Secex/CE que o subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P determina que o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento. Como, nas justificativas apresentadas, o gestor apenas limita-se a dizer que desconhecia qualquer exigência quanto à incidência diferenciada de BDI em fornecimento de equipamentos em relação à incidência de BDI na execução de serviços, a equipe técnica considera que não foi justificada a ocorrência. Acrescenta, a título de exemplo, que, em contramão às afirmações postas pelo gestor, para o Trecho 4 do Sistema de Adução

Castanhão - RMF, já estão sendo realizados editais separados para fornecimento da tubulação e para execução dos serviços de instalação dos mesmos.

2.4. Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado - Celebração dos Contratos 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE, com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), e, na seqüência, pagamento de suas Medições dos itens a) Escavação em Material de 3ª Cat., incluindo Carga/Transp./Descarga em Bota-fora até 300m; b)Momento de Transporte de Mat. de 1ª ou 2ª Cat.; c)Aterro Compactado Mec. com Controle e d) Confec. e Lançamento de Concreto 15 Mpa; superfaturados.

2.4.1. Tipificação do achado: irregularidade grave com recomendação de continuidade, uma vez que 83% dos serviços para o trecho 3 e 95% dos serviços previstos para o trecho 2 já foram concluídos, de forma que a paralisação traria prejuízos maiores.

2.4.2. Em suas justificativas preliminares, os responsáveis registram que embora a obra seja executada na modalidade de empreitada por preços unitários, a licitação foi do tipo menor preço, referenciada ao preço global da obra. Afirmam que os preços unitários do DNIT/SICRO, adotados como referência pelo TCU, servem de balizador de suas análises, mas que não se pode deixar de considerar a especificidade dos serviços, quando realizados em uma obra que muito se diferencia daquelas que serviram de base para determinação de seus preços unitários. Quanto aos serviços de escavação de material de 3ª Categoria, incluindo carga, transporte e descarga em bota-fora ou em praça de aterro até 300m, afirmam tratar-se de escavação controlada com tolerâncias mínimas, pois se refere à construção de um canal que tem declividade de 0,15m/Km acarretando mais insumos conforme especificações do Projeto (Anexo 2, fls. 139 à 156 do Anexo 1 - Principal) que as especificações do SICRO (Anexo 3, fls. 157 à 167 do Anexo 1 - Principal). Quanto ao Momento extraordinário de transporte de 1ª ou 2ª categoria, oriundo de corte obrigatório, reaproveitado para a execução de aterro compactado ou para descarga em bota-fora, foi definido nas composições apresentadas tomando-se como referência o custo horário de caminhão basculante de 12,0m³, cuja produção é inferior à do SICRO em virtude das condições adversas do terreno, ver o já citado Anexo 2 e as composições do SICRO e das Contratadas no Anexo 4 fls. 168 à 171 do Anexo 1 - Principal). Para o serviço de Aterro Compactado com meios Mecânicos com Controle, com material de jazida, nas composições do custo foram levadas em consideração as distâncias das fontes hídricas que eram limitadas na região, além de rígido controle tecnológico, como se afere no Anexo 5, fls. 172/183 do Anexo 1 - Principal, composições do SICRO e das contratadas. E, por fim, para o serviço Confecção e lançamento de concreto simples fck=15Mpa a diferença está na aplicação, pois trata-se de superfície inclinada, requerendo maior nº de operários e rolo vibratório construído para essa finalidade, devendo-se, portanto, que as composições apresentadas pelas contratadas sejam analisadas levando-se em consideração a natureza real do serviço (ver Anexo 6, fls. 184/200 do Anexo 1 - Principal). Assim, a

SRH/CE assegura que não houve superfaturamento em nenhum dos serviços questionados. (folhas 3/8 do Anexo 1 - Principal).

2..4.3. A equipe de fiscalização considera que o gestor limitou-se a apresentar as composições do SICRO e das contratadas, peças já cotejadas pela equipe de auditoria durante os trabalhos na SRH/CE, deixando de promover a defesa, item a item, das composições de preços unitários, em termos financeiros. Assim, conclui que foram incompletas as justificativas e que devem ser apresentados novos esclarecimentos que deslindem a perspectiva de superfaturamento.

2.5. Existência de Superfaturamento no Contrato nº 15/2005/PROGERIRH/SRH/CE, com o Consórcio Eixão (Trecho 2), relativamente ao item Tubo em aço carbono DN 25000 fabricado em chapa ASTM RSt 73-2, e=5/16" (trecho enterrado permanentemente acima do nível d'água / trecho enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d'água) - item 801 "a)" e "b)", no valor de Preço Unitário contratado de R$ 6.795,33, 36,06% superior ao preço orçado de R$ 4.994,00.

2.5.1. Tipificação do achado: irregularidade grave com recomendação de continuidade, uma vez que 83% dos serviços para o trecho 3 e 95% dos serviços previstos para o trecho 2 já foram concluídos, de forma que a paralisação traria prejuízos maiores.

2.5.2. Conforme os responsáveis, a diferença entre os preços propostos para o fornecimento do item tubo de aço carbono foi notada quando da análise das propostas financeiras das licitantes. As licitantes do Trecho 2 ofertaram, respectivamente, para o trecho enterrado permanentemente acima do nível d´água ou enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d' água e para trecho aéreo, preços por metro do tubo variando entre R$ 5.902,88 e R$ 10.316,38. Já as licitantes do Trecho 3, Consórcios Somague e AG/CNO/QG ofertaram para trecho enterrado permanentemente acima do nível d´água ou enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d' água preço por metro do tubo de R$ 6.565,80 e R$ 4.225,80, respectivamente. Observou-se que o valor ofertado de R$ 4.225,80 era o menor deles e muito diferia da ordem de grandeza dos demais valores. À época o valor parecia inexeqüível face aos demais valores, no entanto, a contratante, SRH, estava amparada pela idoneidade do Consórcio proponente, além da garantia de execução da obra. Fato que hoje confirma a acertiva de então. (folha 2 do Anexo 1 - Principal).

2.5.3. A equipe observa que o preço unitário contratado de R$ 4.225,80 para o Trecho 3 é bem próximo ao preço orçado de R$ 4.994,00, uma deflação de apenas 15,38%, não havendo caracterização de preço inexeqüível face aos demais valores apresentados. Afirma que, ao contrário de uma proposta com preço manifestamente inexeqüível, a situação evidencia um superfaturamento no Contrato nº 15/2005/PROGERIRH/SRH/CE, com o Consórcio Eixão (Trecho 2), relativamente ao item Tubo em aço carbono DN 25000 fabricado em chapa ASTM RSt 73-2, e=5/16" (trecho enterrado permanentemente acima do nível d'água / trecho enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d'água) - item 801 "a)" e "b)", no valor de Preço Unitário contratado de R$ 6.795,33, 36,06% superior ao já citado preço orçado de R$ 4.994,00, tudo em desacordo com a Lei 8666/1993, art. 40, inciso X.

3. Face ao exposto, propõe a equipe que sejam adotadas as seguintes medidas:

3.1. Audiência do sr. César Augusto Pinheiro, CPF 638.597.008-63, em decorrência da constatação de superfaturamento no Contrato nº 15/2005/PROGERIRH/SRH/CE, firmado com o Consórcio Eixão (Trecho 2), nas Medições nºs 13 a 24, relativamente ao item Tubo em aço carbono DN 25000 fabricado em chapa ASTM RSt 73-2, e=5/16" (trecho enterrado permanentemente acima do nível d'água / trecho enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d'água) - item 801 "a)" e "b)", no valor de Preço Unitário contratado de R$ 6.795,33, 36,06% superior ao preço orçado de R$ 4.994,00, em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8666/1993;

3.2. Audiência do sr. Edinardo Rodrigues Ximenes, CPF: 05942276315, acerca da constatação de superfaturamento no Contrato nº 15/2005/PROGERIRH/SRH/CE firmado com o Consórcio Eixão (Trecho 2), nas Medições nºs 01 a 12, relativamente ao item Tubo em aço carbono DN 25000 fabricado em chapa ASTM RSt 73-2, e=5/16" (trecho enterrado permanentemente acima do nível d'água / trecho enterrado em talvegue eventualmente ou permanentemente abaixo do nível d'água) - item 801 "a)" e "b)", no valor de Preço Unitário contratado de R$ 6.795,33, 36,06% superior ao preço orçado de R$ 4.994,00, em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8666/1993;

3.3. Determinação ao Departamento de Gestão Interna - MI - Secretaria de Infra-estrutura Hídrica para que promova a liberação dos recursos financeiros em obediência aos cronogramas de desembolso pactuados nos Planos de Trabalho e em suas Readequações, em conformidade com o art 7º, inciso IV, da IN/STN nº 1/1997.

3.4. Audiência do sr. César Augusto Pinheiro, CPF: 63859700863, acerca da incidência, nas Medições nºs 13 a 24, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com o que determina o subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, in verbis: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento.

3.5. Audiência do sr. Edinardo Rodrigues Ximenes, CPF: 05942276315, acerca da incidência, nas Medições nºs 01 a 12, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com o que determina o subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, in verbis: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento.

3.6. Audiência do sr. Edinardo Rodrigues Ximenes, CPF: 05942276315, acerca da celebração dos Contratos 15 e16/2005/PROGERIRH/SRH/CE, com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), e, na seqüência, pagamento das Medições nº 01 a12 dos itens a)Escavaçaõ em Material de 3ª Cat., incluindo Carga/Transp./Descarga em Bota-fora até 300m;b)Momento de Transporte de Mat. de 1ª ou 2ª Cat.;c)Aterro Compactado Mec. com Controle e d)Confec e Lançamento de Concreto 15 Mpa superfaturados, em desacordo com o que determinam os Acórdãos TCU nºs 1.600/2003-P e 2.286/2007-P;

3.7. Audiência do sr. César Augusto Pinheiro, CPF: 63859700863, acerca do pagamento das Medições nº 13 a 24 dos Contratos 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE, com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), com os itens a) Escavação em Material de 3ª Cat., incluindo Carga/Transp./Descarga em Bota-fora até 300m; b) Momento de Transporte de Mat. de 1ª ou 2ª Cat.; c)Aterro Compactado Mec. com Controle e d) Confec e Lançamento de Concreto 15 Mpa superfaturados, em desacordo com o que determinam os Acórdãos TCU nºs 1.600/2003-P e 2.286/2007-P.

3.8. Encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia da decisão que venha a ser prolatada, assim como do Voto e do Relatório que a fundamentam.

4. O Sr. Diretor da 2ª Diretoria Técnica e a Sra. Secretária da Secex/CE manifestam concordância com as propostas de encaminhamento da equipe de fiscalização (fls.51/52).

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras do Canal de Integração Castanhão – Região Metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará, trechos 1 a 4.

2. Conforme exposto no Relatório precedente, foram levantados indícios de superfaturamento nos Contratos 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE, celebrados com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), em face da incidência de BDI de execução da obra de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno e Manta Geocomposta, valores considerados excessivos em casos de simples intermediação no fornecimento de materiais, conforme jurisprudência do Tribunal (Acórdão nº 1.600/2003-TCU-Plenário).

3. Em linha de concordância com a análise preliminar da Secex/CE, considero que os indícios de irregularidade apontados, que configuram despesa indevida, justificam a realização da audiência dos responsáveis, consoante proposto.

4. Com relação aos supostos indícios de superfaturamento, decorrentes da existência, nas planilhas de preços dos Contratos 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE (item 2.4 do relatório precedente), de itens com preços unitários superiores aos valores do Sicro II, considero que a matéria merece ser aprofundada nos autos.

5. Observo que a existência de alguns itens da planilha com preços unitários superiores aos valores de referência (no caso, o Sicro II) não configura, necessariamente, sobrepreço no contrato celebrado por preço global, precedido de licitação na qual tenha ocorrido efetiva concorrência. Dessa forma, considero que deva ser avaliado nos autos, preliminarmente: se o preço global contratado está de acordo com o mercado; se houve a celebração de aditivos contratuais, alterando quantitativos de itens, inclusive aqueles cujos preços foram considerados superiores aos do Sicro; se para os aludidos itens a composição específica de custos do projeto justifica a variação de preço unitário em relação ao Sicro II.

6. No que diz respeito aos supostos indícios de superfaturamento no Contrato nº 15/2005/PROGERIRH/SRH/CE, firmado com o Consórcio Eixão (Trecho 2), relativamente ao item Tubo em aço carbono DN 25000 fabricado em chapa ASTM RSt 73-2, e=5/16" cujo preço contratado é superior ao orçado, considero que o encaminhamento para o referido achado de auditoria deverá ser avaliado após o exame dos elementos acima mencionados.

7. No tocante à proposta de determinação à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica sugerida pela Secex/CE, considerando que a ocorrência a que se refere (item 2.1. do relatório precedente) independe das medidas saneadoras a serem adotadas nestes autos, acolho desde logo a proposta.

8. Finalmente, endosso a manifestação da Secex/CE sobre os indícios de irregularidade apreciados nestes autos não recomendarem a paralisação dos respectivos contratos nos termos do art. 101, IV da Lei 11.514/2007.

Face ao exposto, acolho em parte as propostas da Secex/CE e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1607/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 006.367/2008-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/CE
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizado nas obras de construção do Canal de Integração Castanhão – Região Metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará, trechos 1 a 4 (do Açude Castanhão ao Açude Gavião), que integram o PT 18.544.0515.10Gj.0101.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/CE que, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/92, promova as audiências dos responsáveis a seguir mencionados para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa acerca das ocorrências indicadas, encaminhando-lhes cópia do Relatório de fls. 1/33:

9.1.1. Sr. César Augusto Pinheiro, CPF: 63859700863, acerca da incidência, nas Medições nºs 13 a 24, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, *in verbis*: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem

parcelamento;

9.1.2. Sr. Edinardo Rodrigues Ximenes, CPF: 05942276315, acerca da incidência, nas Medições nºs 01 a 12, nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE com os Consórcios Eixão (Trecho 2) e AG/CNO/QG (Trecho 3), de BDI de 35,0% e 36,6%, respectivamente, sobre o fornecimento de Tubo em aço carbono DN 2500mm interno, fabricado em chapa ASTM RSt 37-2, e Manta Geocomposta, em valor superior a 10%, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do subitem 9.1.1.1 do Acórdão TCU nº 1600/2003-P, in verbis: o BDI fixado sobre o fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos deverá ser de, no máximo, 10%, caso ele seja feito sem parcelamento;

9.2. determinar à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que promova a liberação dos recursos financeiros em obediência aos cronogramas de desembolso pactuados nos Planos de Trabalho e em suas readequações, em conformidade com o art 7º, inciso IV, da IN/STN nº 1/1997;

9.3. determinar à Secex/CE que examine os indícios de sobrepreço nos Contratos nºs 15 e 16/2005/PROGERIRH/SRH/CE em confronto com informações sobre a compatibilidade dos respectivos preços globais com o mercado; sobre a eventual celebração de aditivos contratuais, alterando os quantitativos dos itens cujos preços foram considerados superiores aos do Sicro; e com a composição específica de custos dos projetos; realizando as diligências que se revelarem necessárias ao esclarecimento dos fatos;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que os indícios de irregularidade apontados nos autos não recomendam a paralisação das obras.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1607-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	RAIMUNDO CARREIRO Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.498/2008-0.
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: FISCOBRAS 2008. RECUPERAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO NA BR-272/PR, ENTRE A DIVISA SP/PR E A PONTE SOBRE O RIO PIQUIRI. OBRA COM BLOQUEIO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, EM VISTA DA INCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO NO ANEXO VI DA LEI Nº 11.647/2008 (LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2008). SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES APURADAS EM FISCALIZAÇÃO ANTERIOR. APENSAMENTO AO TC 003.392/2006-1.

RELATÓRIO E PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de recuperação do trecho rodoviário da BR-272/PR compreendido entre a Divisa SP/PR (Guaíra) e a Ponte sobre o Rio Piquiri (km 537,8 ao km 567,2), no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, em atendimento ao Acórdão 461/2008-TCU-Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas determinou a inclusão do referido empreendimento na lista de obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras/2008.

2. A presente fiscalização é decorrente da inclusão do respectivo Programa de Trabalho no quadro de bloqueios orçamentários contido na Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2008), em vista de irregularidades graves apuradas em fiscalizações anteriores, consoante deliberação proferida nos autos do TC 003.392/2006-1 por esta Corte de Contas mediante o Acórdão 1.398/2006-TCU-Plenário.

3. Em vista de as obras encontrarem-se concluídas à época da citada deliberação, o objetivo dos presentes trabalhos restringiu-se à verificação do cumprimento da determinação contida em seu subitem 9.1.1, consoante transcrição a seguir:

"9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, na pessoa do seu Diretor-Geral, e à 9ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre, na pessoa do seu Coordenador, que, cautelarmente, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, em relação ao Contrato celebrado com a empresa Técnica Viária Construções Ltda. para execução das obras do trecho entre trecho entre a Ponte do Rio Piquiri e a Av. Thomas Luiz Zeballos:

9.1.1. somente efetue pagamentos para os serviços cujos preços unitários contemplem desconto de 20% em relação aos preços constantes do SICRO do Estado do Paraná de janeiro de 2006, nos termos da Instrução de Serviço Dnit nº 2, de 7/1/2006, art. 1º, inciso II; ou, alternativamente; (grifos acrescidos)

9.1.2. para os serviços cujos preços unitários não contemplem o referido desconto, previamente à realização de qualquer pagamento, submeta ao Diretor de Infra-Estrutura Terrestre desse Departamento a respectiva composição unitária do preço ofertado, acompanhada das devidas justificativas a que se refere o inciso III do art. 1º da Instrução de Serviço Dnit nº 2, de 7/1/2006, encaminhando à Secex/PR cópia da referida documentação;

9.2. com espeque no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, conceder prazo de 15 (quinze) dias ao Diretor-Geral do Dnit, ao Coordenador da 9ª Unit e à empresa interessada para, se assim desejarem, pronunciarem-se em relação à medida cautelar adotada."

4. Mediante diligência junto ao Dnit, conforme relatado na instrução de fls. 3/8, a unidade técnica verificou que a determinação contida no subitem 9.1.1 acima destacado foi efetivamente cumprida e que os pagamentos à empresa contratada sofreram a redução de 20% em relação aos preços do Sicro 2, nos termos previstos no art. 1º, inciso II, da IS/Dnit nº 2/2006.

5. Registre-se, a propósito, que o valor dos créditos orçamentários disponibilizados em 2006 para as obras fiscalizadas alcançou a importância de R$ 1.775.156,53, enquanto o valor efetivamente liquidado resultou em R$ 1.433.025,55, o que, em princípio, corrobora a informação da unidade técnica no sentido do saneamento da irregularidade.

6. Destarte, a Secex/PR propõe, em pareceres uníssonos, o apensamento dos autos ao TC 003.392/2006-1, com vistas a subsidiar o exame definitivo acerca da restrição orçamentária originalmente imposta pelo Congresso Nacional com base no Acórdão nº 1.398/2006-TCU-Plenário.

Em vista da situação relatada, manifesto integral anuência ao encaminhamento sugerido na fase instrutiva, reservando, contudo, ao Relator do TC 003.392/2006-1, Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, o juízo de mérito acerca da continuidade das obras, para fins de subsídio à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, visto que aqueles autos trataram inicialmente da ocorrência em questão.

Pelo exposto, proponho que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1609/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 015.498/2008-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex/PR nas obras de recuperação do trecho rodoviário da BR-272/PR compreendido entre a Divisa SP/PR (Guaíra) e a Ponte sobre o Rio Piquiri (km 537,8 ao km 567,2), no âmbito do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar o presente processo aos autos do TC 003.392/2006-1.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1609-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC- 016.697/2008-8
Natureza: Levantamento de Auditoria
Unidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
Interessado: Congresso Nacional
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS RODOVIÁRIAS. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO Nº 1.818/2007. PROVIDÊNCIAS EM ANDAMENTO.APENSAMENTO.
Processos que tenham relação de dependência, conexão ou continência poderão ser apensados definitivamente ou temporariamente, desde que seja conveniente a tramitação conjunta.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizado na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte no Estado do Paraná, no período compreendido entre 30/6 e

10/7/2008, envolvendo mais uma análise relativa às obras de Construção de Trecho Rodoviário – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR 487, no Estado do Paraná.

2. Registre-se que, em virtude de graves irregularidades detectadas no âmbito do Contrato nº 171/98, referente ao Lote 2, de responsabilidade da Construtora Triunfo S/A, a obra está com IGP, desde 2003, estando inclusa no quadro de bloqueio das respectivas Leis Orçamentárias, e que a matéria está sendo tratada no TC 005.524/2003-7.

3. Conforme informação constante do relatório de fiscalização da Secex/PR, por meio do Acórdão nº 1.818/2007, proferido no citado processo, foi informado ao DNIT que não existem restrições por parte desta Corte em relação à execução das obras do Lote 3, cujo contrato, de nº 242/99, foi celebrado com a empresa Momento Engenharia de Construção Civil Ltda.

4. O objetivo deste trabalho foi verificar as providências adotadas para realização das obras relativas àquele lote. Assim, foi encaminhada solicitação ao DNIT com o objetivo de obter informações a respeito e, em resposta, foi apresentado ao Tribunal o Ofício nº 1065/SR/DNIT/PR de 7/7/2008 (fls. 19/21).

5. Em conclusão, a equipe de auditoria registrou que não foram constatadas impropriedades ou irregularidade para as questões de auditoria formuladas, quais sejam, existência de projeto básico e/ou executivo para a execução da obra e adoção de providências pela administração para solucionar a paralisação da obra relativa ao lote 3.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBRAÇÃO

De acordo com informações constantes dos autos, no exercício de 2003, foram constatadas graves irregularidades no procedimento licitatório e na execução do Contrato nº 171/98, firmado com a Empresa Construtora Triunfo S/A, relativo ao Lote 2 – Construção e pavimentação de 21,10 km, na Rodovia BR 487/PR. Tais irregularidades, que provocaram a paralisação da obra desde então, estão sendo tratadas no âmbito do TC 005.524/2003-7, o qual encontra-se em fase de análise de recurso.

2. Naquele mesmo processo, este Tribunal prolatou o Acórdão nº 1.818/2007, informando que não existiam restrições quanto à execução das obras relacionadas com o lote 3, do mesmo programa de trabalho, nos seguintes termos:

"9.1.2. não existem restrições/óbices por parte desta Corte em relação à execução das obras do Lote 3 do Programa de Trabalho 2678202337F090056 – Construção de Trecho Rodoviário – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste – na BR-487/PR, no Estado do Paraná, cujo contrato (Contrato n° 242/99 foi celebrado com a empresa momento Engenharia e Construção Civil Ltda.) encontra-se suspenso;

9.1.3. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de transportes – DNIT que proceda, em caso de retomada das obras do Lote 3 (objeto do Contrato 242/99 celebrado com a empresa Momento Engenharia e Construção Civil Ltda.), previamente, como condição para este reinício, a um estudo pormenorizado do projeto básico que ampara a obra de construção de 20,8 km, do orçamento da empresa vencedora, das jazidas necessárias à consecução da obra, etnre outros elemtnos indispensáveis à devida caracterização do empreendimento, informando a este Tribunal as medidas adotadas."

3. Em resposta à solicitação de informações efetivada pela Secex/PR quanto ao cumprimento do referido Acórdão, o Superintendente Regional do DNIT, no Paraná, por meio de ofício datado de 07/7/2008, esclareceu que o contrato PG 171-98-002, em sede de questionamento no âmbito desta Corte, encontra-se na Inventariança, Grupo Executivo em Brasília, desde 6/8/2007, para providências relacionadas com a rescisão. E solicitou, por meio do Ofício nº 490, de 7/4/2008, recursos públicos para que sejam reiniciados os trabalhos relativos ao Contrato PG-143/99, cujo objeto envolve a supervisão, coordenação e controle das obras, para que a empresa consultora, Engemin – Engenharia e Geologia Ltda. realize, com a antecipação necessária, os estudos requeridos de acordo com o objeto do contrato, e também relativamente ao Contrato nº 242/99, para que a empresa Momento Engenharia e Construção Civil possa efetivar posteriormente a obra relativa ao lote sob sua responsabilidade.

4. Ante tais esclarecimentos, pode-se concluir que providências preliminares estão em andamento objetivando o cumprimento do Acórdão 1.818/2007.

5. Assim, como não existem mais medidas a serem adotadas nestes autos, afigura-se pertinente a proposta da Secex pelo apensamento destes autos ao TC 005.524/2003-7, ante a conexão das matérias.

Pelo exposto, proponho que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1610/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 016.697/2008-8
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PR
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes no Estado do Paraná, no período compreendido entre 30/6 e 10/7/2008, envolvendo a obra relativa à Construção de Trecho Rodoviário – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR 487, no Estado do Paraná.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar o presente processo ao TC 005.524/2003-7.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1610-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 017.986/2008-5
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS RODOVIÁRIAS EMERGENCIAIS NA BR-476. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TRIBUNAL. APENSAMENTO A OUTRO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se do relatório de levantamento de auditoria realizado no âmbito do PETSE – Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança, especificamente nas obras rodoviárias emergenciais na BR 476, no trecho compreendido entre o entroncamento da PR-428 (Lapa) com a PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul), do km 195,8 ao km 277,9.

2. Os trabalhos de fiscalização foram realizados pela Secex/PR e resultaram no relatório de auditoria consignado às fls. 1/5, parcialmente reproduzido a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes:

*"**2 - INTRODUÇÃO***

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 461/2008 – Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – MT, no período compreendido entre 7/7/2008 e 11/7/2008.

A razão que motivou esta auditoria foi a retenção cautelar de 20% do valor contratual, de acordo com o entendimento manifestado no Acórdão 1.448/2006 – Plenário.

2.2 - Visão geral do objeto

Trata-se de obra rodoviária emergencial na BR-476/PR, no trecho compreendido entre Lapa e São Mateus do Sul (km 195,8 ao km 277,9), incluída no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE, objeto do Contrato n.º 9010/2006, celebrado com a empresa SCONNTEC – Construtora de Obras Ltda..

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo realizar levantamento de auditoria nas obras rodoviárias emergenciais (crédito extraordinário) operação estradas: BR-476 – [no trecho compreendido entre o entroncamento com a] PR-428 (Lapa) e o [entroncamento com a] PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul) – do km 195,8 a 277,9.

1 – A administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação da obra (incluída no quadro de bloqueio da LOA deste ano)?

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIAS ANTERIORES

3.1 - Achados pendentes de solução

3.1.1 - Ausência de justificativa para preços acima dos de sistemas de referência, conforme determinado na LDO - grave com recomendação de paralisação

Ausência de justificativa para preços acima dos de sistemas de referência, conforme determinado na LDO.

***Objeto:** Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.2 - Celebração irregular de contratos - grave com recomendação de continuidade

Celebração irregular de contratos.

***Objeto:** Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.3 - Contratação sem a regular licitação - grave com recomendação de continuidade

Contratação sem a regular licitação.

***Objeto:** Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.4 - Deficiência grave de fiscalização/supervisão - grave com recomendação de continuidade

Deficiência grave de fiscalização/supervisão.

***Objeto:** Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.5 - Medição/ pagamento de serviços não realizados - grave com recomendação de paralisação

Medição/ pagamento de serviços não realizados.

***Objeto:** Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.6 - Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente ocasionando possível nulidade do processo licitatório ou do contrato - grave com recomendação de continuidade

Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente ocasionando possível nulidade do processo licitatório ou do contrato.

Objeto: *Obra*

Este achado está sendo tratado no processo TC 002.302/2006-0.

3.1.7 - Deficiência grave na qualidade nos serviços executados - grave com recomendação de continuidade

Deficiência grave na qualidade nos serviços executados.

Objeto: *Contrato UT/09-010/2006-00, 13/4/2006, Obras de conservação da BR-476 - trechos entre km 197,7 e km 277,9 (entre Lapa/PR e São Mateus do Sul/PR) – Contratada: Sconntec - Construtora de Obras Ltda..*

Este achado está sendo tratado no processo TC 009.763/2007-7.

3.1.8 - Medição/ pagamento de serviços não realizados - grave com recomendação de continuidade

Medição/ pagamento de serviços não realizados.

Objeto: *Contrato UT/09-010/2006-00, 13/4/2006, Obras de conservação da BR-476 - trechos entre km 197,7 e km 277,9 (entre Lapa/PR e São Mateus do Sul/PR) – Contratada: Sconntec Construtora de Obras Ltda.*

Este achado está sendo tratado no processo TC 009.763/2007-7.

3.1.9 - Superfaturamento - grave com recomendação de continuidade

Superfaturamento.

Objeto: *Contrato UT/09-010/2006-00, 13/4/2006, Obras de conservação da BR-476 - trechos entre km 197,7 e km 277,9 (entre Lapa/PR e São Mateus do Sul/PR) – Contratada: Sconntec Construtora de Obras Ltda..*

Este achado está sendo tratado no processo TC 009.763/2007-7.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator André Luís, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Proposta da equipe

Apensamento do atual processo a outro(s): apensar este processo ao TC 002.302/2006-0."

3. O supervisor do trabalho e a secretária substituta da Secex/PR, mediante despachos às fls. 6/7, anuíram à proposição formulada pela analista responsável pela fiscalização. O supervisor, no entanto, sugeriu, em seu despacho de fl. 12, comunicar à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional que a obra referente ao presente processo encontra-se encerrada, havendo, apenas, determinação deste Tribunal ao DNIT para retenção de 20% do valor contratual.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Conforme relatado pela unidade técnica, as obras rodoviárias emergenciais na BR-476, no trecho compreendido entre o entroncamento da PR-428 (Lapa) com a PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul) – km 195,8 ao km 277,9, já foram objeto de fiscalizações anteriores, no âmbito do TC 002.302/2006-0 e do TC 009.763/2007-7.

2. Quando da primeira apreciação do TC 002.302/2006-0, o Plenário deste Tribunal proferiu o Acórdão 1.448/2006, em 16/8/2006, determinando ao Dnit, na pessoa do seu Diretor-Geral, e à 9ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre, na pessoa do seu então Coordenador, **in verbis**, que:

"9.1.1. cautelarmente, com fundamento no art. 45 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, em relação ao Contrato n.º 9010/2006, celebrado com a empresa SCONNTEC - Construtora de Obras Ltda.:

9.1.1.1. somente efetue pagamentos para os serviços cujos preços unitários contemplem desconto de 20% em relação aos preços constantes do SICRO do Estado do Paraná de janeiro de 2006, nos termos da Instrução de Serviço Dnit n.º 2, de 7/1/2006, art. 1º, inciso II; ou, alternativamente,

9.1.1.2. para os serviços cujos preços unitários não contemplem o referido desconto, previamente à realização de qualquer pagamento, submeta ao Coordenador da Superintendência Regional desse Departamento a respectiva composição unitária do preço ofertado, acompanhada das devidas justificativas a que se refere o inciso III do art. 1º da Instrução de Serviço Dnit n.º 2, de 7/1/2006, encaminhando à Secex/PR cópia da referida documentação; (...)".

3. Nessa mesma oportunidade, foi informado à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional que as obras em questão já se encontravam concluídas e que aquela fiscalização havia identificado irregularidades que poderiam ensejar a suspensão de parte dos pagamentos pelos serviços efetivamente executados, sem, contudo, que se fizesse necessário o bloqueio orçamentário da totalidade da dotação conferida pelas Medidas Provisórias 276/2006 e 282/2006.

4. Em nova apreciação do TC 002.302/2006-0, desta feita por meio do Acórdão 1.971/2006 – Plenário, de 25/10/2006, diante de divergência suscitada na interpretação do disposto no subitem 9.1.1.1 do Acórdão 1.448/2006 – Plenário, foi encaminhada orientação à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Paraná, informando-a que bastaria limitar o pagamento dos serviços medidos a 80% dos valores fixados na tabela do Sicro 2 daquele Estado (mês de referência janeiro/2006), para o caso em que os custos unitários tivessem superado esse percentual, em respeito ao inciso II do art. 1º da IS – Dnit n.º 2, de 7/1/2006.

5. No relatório de levantamento de auditoria de que tratam os presentes autos, a analista concluiu que o Dnit deu cumprimento às determinações atinentes ao desconto de 20% em relação aos serviços contratados junto à empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda..

6. Diante disso e considerando que as demais irregularidades verificadas já estão sendo tratadas em outros processos, a analista propugna pelo apensamento destes autos ao TC 002.302/2006-0.

7. Com efeito, as informações prestadas pela entidade, por intermédio do Ofício n.º 786, de 20/5/2008, e quadro anexo (fls. 14/16), são no sentido de que houve o efetivo cumprimento da determinação contida no Acórdão 1.448/2006 – Plenário, em relação ao Contrato n.º UT/09-010/2006-00, celebrado com a Sconntec Construtora de Obras Ltda..

8. Dessa forma, pertinente determinar o apensamento deste processo ao TC 002.302/2006-0.

9. Nada obstante, no que tange ao encaminhamento de cópia da presente deliberação à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, entendo dispensável, haja vista que as obras do PETSE aqui tratadas já se encontram concluídas, não havendo previsão de novos aportes de recursos.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1611/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 017.986/2008-5;
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex/PR no âmbito do PETSE, especificamente nas obras rodoviárias

emergenciais na BR-476, no trecho compreendido entre o entroncamento da PR-428 (Lapa) com a PR-151 (B)/364 (São Mateus do Sul), do km 195,8 ao km 277,9.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em apensar os presentes autos ao TC 002.302/2006-0.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1611-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC nº 007.924/2007-0 (com 11 anexos e 8 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Interessado: Congresso Nacional
Entidade: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte
Responsáveis: Carlos Raimundo Albuquerque Nascimento (Diretor-Presidente – CPF nº 004.480.362-15), Lourival do Carmo de Freitas (Diretor de Gestão Corporativa – CPF nº 788.726.938-53), Carlos Alberto Pires Rayol (Superintendente de Expansão da Transmissão – CPF nº 116.764.851-04) e José Henrique Machado Fernandes (Assistente do Diretor de Planejamento e Engenharia – CPF nº 215.033.111-04)
Advogado constituído nos autos: não consta

SUMÁRIO: Auditoria. Obras de linha de transmissão. Supostas irregularidades. Diligências. Oitivas. Indícios de irregularidades afastados. Persistência de falhas. Determinações. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Trata-se de auditoria de conformidade realizada nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia, na Região Norte. Foram selecionados seis contratos que envolvem a construção de Linhas de Transmissão no Estado do Acre.

2. Na primeira análise efetuada nestes autos, a equipe de auditoria informou que o orçamento da empresa contratada para executar as obras civis e a montagem eletromecânica de linhas de transmissão entre as cidades de Ji-Paraná (RO) e Pimenta Bueno (RO) e de Pimenta Bueno (RO) e Vilhena (RO) - Contrato nº 4500058445, firmado pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte e pela empresa PROCABLE Energia e Telecomunicações Ltda. - apresentava indícios de sobrepreço da ordem de R$ 4.725.084,24 (quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil e oitenta e quatro reais e vinte e quatro centavos). Referido sobrepreço seria decorrente da incompatibilidade dos preços unitários com os de mercado. Assim sendo, determinei a oitiva dessas empresas para se manifestarem a respeito (fls. 189 e 190 do vol. principal).

3. Após analisar novamente os documentos acostados a estes autos, a equipe de autoria constatou não ter havido sobrepreço no Contrato em tela. Assim sendo, foi elaborada proposta no sentido de determinar à Eletronorte a adoção das providências (fls. 192 a 195 do vol. principal):

a) abstenha-se de incluir, nos editais de certames licitatórios, cláusulas prevendo a certificação ISO e outras semelhantes como exigência para habilitação ou critério para desclassificação de propostas;

b) ao incluir, em seus contratos, cláusulas referentes à garantia de cumprimento dos mesmos, observe rigorosamente as disposições sobre o tema constantes na Lei nº 8.666/1993.

4. Por meio do Despacho de 21/1/2008 (fl. 198 do vol. principal), determinei a realização de diligência à Eletronorte visando esclarecer os pontos que seriam objeto das audiências que haviam sido propostas. Em cumprimento ao referido Despacho, foi expedida diligência à Eletronorte para que apresentasse os devidos esclarecimentos (fls. 199 a 204 do vol. principal).

5. A empresa atendeu à diligência e remeteu a esta Corte os documentos que compõem o Anexo 11. Após analisar estes documentos, o ACE destacou que:

5.1 Adjudicação de objeto, homologação de licitação e assinatura do Contrato nº 4500058445 com a empresa Procable, para execução das linhas de transmissão 230 Kv, nos trechos Ji-Paraná (RO) a Pimenta Bueno (RO) e Pimenta Bueno (RO) a Vilhena (RO), contendo custos unitários de serviços acima dos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (caput e § 1º do artigo 115 da Lei nº 11.439/2006), sem que nos autos do processo da Concorrência Pública (CPGST-6-2025/2006) conste a devida apresentação de justificativas em relatório técnico circunstanciado, conforme exigido no referido diploma legal

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) a planilha da empresa PROCABLE prevê custos superiores aos do SINAPI, sem uma justificativa para tanto, o que contraria o disposto no art. 115 da LDO/2007 (Lei nº 11.439/2006);

- *Alegações da Eletronorte*

a) a falta de justificativa para os preços superiores àqueles do SINAPI deve-se à inaplicabilidade desse Sistema ao tipo de obra em questão. A Caixa Econômica Federal ainda não ampliou os tipos de empreendimentos atualmente abrangidos pelo Sistema, de modo a contemplar, entre outros, as obras de linhas de transmissão, conforme prevê o art. 115, § 2°, da LDO;

b) a inaplicabilidade do SINAPI se deve aos seguintes fatores:

- a logística para construir uma linha de transmissão difere significativamente daquela necessária para uma construção predial. Afinal, a construção de linha de transmissão possui características específicas, sendo necessárias inúmeras frentes de serviço, distribuídas em "canteiro aberto", ao longo de dezenas ou mesmo centenas de quilômetros. Ademais, freqüentemente, o acesso às referidas frentes é descontínuo e realizado por estradas em condições precárias de tráfego;
- a grande variedade de tipos de fundações, em função da variação das características do solo ao longo do traçado, faz com que a produtividade das equipes de obras civis de linhas de transmissão tenha padrão próprio, totalmente diverso do de uma construção predial;
- a logística de construção de uma linha de transmissão exige a distribuição de várias equipes de trabalho ao longo da obra. Os acampamentos e canteiros principais e de apoio são instalados em pontos estratégicos e as frentes de serviço encontram-se, na sua maioria, distantes de tais pontos;
- a produtividade das equipes é afetada pelas longas distâncias entre os canteiros e os locais de serviços, até porque os acessos são constituídos, em grande parte, por estradas secundárias de fazenda e vias vicinais ao longo do traçado;
- o projeto e a implantação de uma linha de transmissão exigem cuidados diversos daqueles admitidos em edificações residenciais usuais, já que os carregamentos impostos às fundações das torres devem considerar cargas horizontais e de arrancamento significativas;

c) a escavação e o reaterro requerem escavação cuidadosa e selecionada do material que compõe a cobertura vegetal superficial, para posterior utilização na recomposição da área, visando atender às exigências dos órgãos ambientais;

d) ocorrem eventuais perdas de concreto, rejeitado pela fiscalização dos serviços, por ter sido ultrapassado o tempo de lançamento máximo do material após o preparo, em decorrência das significativas distâncias a serem percorridas, da precariedade dos acessos ou da ocorrência de chuvas intensas. Cumpre ressaltar, ainda, a baixa produtividade do equipamento e da mão-de-obra, ocasionada pela necessidade de transportar concreto usinado, desde a central dosadora junto ao canteiro principal, em volume inferior à capacidade do equipamento betoneira, em decorrência da presença de declividades acentuadas nos acessos até os locais de aplicação do concreto, que provocam o transbordamento do concreto pela boca da betoneira;

e) há características semelhantes entre obras rodoviárias e de linhas de transmissão. Contudo, essas semelhanças são limitadas, uma vez que nas obras rodoviárias pode ser estabelecido acesso contínuo para a execução dos serviços e a etapa concluída anteriormente favorece a execução de etapas subseqüentes. Já a implantação dos acessos para construção das linhas de transmissão sofre cada vez mais restrições impostas por Órgãos ambientais. Além disso, os proprietários das terras atravessadas pela linha de transmissão estabelecem, inúmeras vezes, limites desfavoráveis para a implantação dos acessos às diversas torres metálicas. Portanto, a qualidade dos acessos à linha de transmissão (rampas íngremes, vegetação envolvente, traçado desfavorável, barreiras físicas, etc) interferem sobremaneira nas atividades de construção, acarretando baixa produtividade de mão-de-obra e equipamentos, além de danos e perdas de materiais, que merecem ser contemplados nos preços unitários do empreendimento em análise;

f) o Plenário do TCU reconheceu a especificidade das obras do Setor Elétrico e, por meio do Acórdão nº 946/2007 - Plenário, recomendou à Eletrobrás e a suas subsidiárias (Chesf, Furnas, Eletrosul, Eletronorte, CGTEE, Eletronuclear) que, conjuntamente e sob coordenação da Eletrobrás, instituam um banco de dados dos custos unitários típicos das obras que executam (linhas de transmissão, subestações, hidroelétricas, termelétricas, usinas nucleares etc.), similar à tabela SICRO do DNIT, de forma a viabilizar a elaboração adequada de orçamentos para seus empreendimentos;

- *Análise do ACE*

a) o Sistema SINAPI não é totalmente aplicável às obras de linhas de transmissão, que apresentam características próprias, tais como logística especial, menor produtividade das equipes ou restrições impostas por Órgãos ambientais. A respeito do assunto, o Tribunal, ao apreciar o processo relativo ao Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho relativo à expansão de sistema de transmissão de energia elétrica em Mato Grosso, decidiu recomendar à Eletrobrás e a suas subsidiárias que, conjuntamente e sob coordenação da Eletrobrás, instituíssem banco de dados de custos unitários típicos das obras que executem (linhas de transmissão, subestações, hidroelétricas, termelétricas, usinas nucleares etc.), similar à Tabela SICRO do DNIT, de forma a viabilizar a elaboração adequada do orçamento de seus empreendimentos (Acórdão nº 946/2007 - Plenário). Portanto, entende-se sanada a questão;

5.2 Ausência, nos editais dos Pregões PR-GST-4-0154 e PR-GST-4-0121, de um critério claro de aceitabilidade de preços máximos globais e de preços máximos unitários.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) apesar de o edital fazer menção à aceitabilidade de preços, não foi especificado o percentual máximo admitido. A inexistência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços global e unitário permite maior autonomia ao gestor para aceitar ou não preços, o que gera uma negativa e excessiva subjetividade. Ademais, a falta de critérios frustra o disposto no art. 115 da LDO/2007, segundo o qual os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do SINAPI, salvo no caso de haver condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente;

b) a preocupação em torno do critério de aceitabilidade dos custos unitários reside na possibilidade de ocorrerem possíveis alterações no curso da execução do contrato, já que os aditivos podem tornar desvantajosa uma proposta que, inicialmente, parecia vantajosa para a Administração. Nesse sentido, ver Decisão - Plenário nº 1.054/2001;

- *Alegações da Eletronorte*

a) o critério de aceitabilidade de preços máximos unitários e globais utilizado quando da realização de Pregões, em sua forma eletrônica ou presencial, consiste em aceitar valores iguais ou inferiores aos estimados com base nos preços de mercado, constantes das Requisições de Compras, devidamente acompanhados das respectivas justificativas e documentação comprobatória, conforme previsto na Resolução de Diretoria nº 266, de 26/9/2001;

b) foram estabelecidos procedimentos no intuito de comprovar a compatibilidade dos preços ofertados com aqueles praticados no mercado, conforme disposto no art. 8°, II, do Decreto nº 3.555/2000. A partir da definição e da análise criteriosa dos orçamentos e das respectivas justificativas, os preços unitários e totais estimados passam a ser os limites máximos admissíveis pela Eletronorte, o que atende ao disposto no art. 3°, I, da Lei nº 10.520/2002. Além disso, esse procedimento permite ao pregoeiro julgar com a devida autonomia, embasado em subsídios suficientes para decidir motivadamente a respeito da aceitabilidade das propostas quanto ao preço, conforme determina o artigo 4°, XI, da Lei nº 10.520/2002, sem que tal fato possa ser considerado como uma negativa e excessiva subjetividade;

c) a Resolução da Diretoria nº 266/2001 não inova nem contraria qualquer dispositivo da Lei nº 8.666/1993, pois não cria normas referentes à licitação destoantes dessa Lei, mas regulamenta os procedimentos destinados a atender à legislação pertinente, sendo o critério de aceitabilidade de preços definido pela empresa;

d) os valores estimados constam do processo licitatório, não tendo sido disponibilizados junto com o edital de licitação porque a Eletronorte considerou que a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 3.555/2000 não exigem o detalhamento do orçamento em planilha de custos unitários, como faz a Lei nº 8.666/1993. Ademais, a divulgação do orçamento unitário pode:

- prejudicar a busca por vantagens para o Poder Público na fase de negociação do pregão, quando o pregoeiro examinará a aceitabilidade de preços;

- ensejar eventual tentativa do licitante de limitar seu preço ao estimado;

- inviabilizar a obtenção, na fase de lances e na negociação, de preços inferiores ao estimado;

e) esse procedimento encontra amparo em decisões do TCU;

- *Análise do ACE*

a) ao apreciar o TC nº 006.821/2006-0, relativo a Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho relativo à expansão de sistema de transmissão de energia elétrica em Mato Grosso, o Tribunal assim se manifestou a respeito da questão da aceitabilidade de preços unitários e globais:

“Os critérios de aceitabilidade devem ser interpretados tanto de forma global, quanto de forma unitária. A própria Lei nº 8.666/1993 faz referência explícita a critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. Tal preocupação é importante para evitar o que se costuma denominar “jogo de planilha”, que pode resultar em prejuízos à Administração em eventuais termos aditivos. Assim, uma proposta que é mais vantajosa para a Administração, no momento do julgamento da licitação, pode se tornar extremamente desvantajosa quando são efetuados termos aditivos.”

b) no referido processo, foi determinado à Eletronorte que fixasse critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, nos futuros atos convocatórios (item 9.3.7 do Acórdão nº 946/2007 - Plenário). Portanto, já foram adotadas pelo TCU medidas no sentido de regularizar a situação constatada;

5.3 Ausência, nos editais das Concorrências Públicas CP-GST-5-2041, CP-GST-5-2038 e CP GST-5-2037, de um critério claro de aceitabilidade de preços máximos globais e de preços máximos unitários.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) apesar de existir no edital um critério de aceitabilidade, que faz referência a preços de mercado, não foi especificado qual seria o preço de mercado nem qual seria o limite máximo admitido para os preços ofertados pelos licitantes;

b) ademais, existe apenas um critério de aceitabilidade de preço global, não havendo nenhuma referência a preços unitários. Segundo o art. 115 da LDO vigente, os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não podem ser superiores à mediana daqueles constantes do SINAPI, salvo em situações especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente;

c) a preocupação em torno do critério de aceitabilidade dos custos unitários reside na possibilidade de ocorrerem possíveis alterações no curso da execução do contrato, já que os aditivos podem tornar desvantajosa uma proposta que, inicialmente, parecia vantajosa para a Administração. Nesse sentido, ver Decisão Plenário nº 1.054/2001;

- *Alegações da Eletronorte*

a) o critério de aceitabilidade do preço máximo admitido para contratar subestações e linhas de transmissão é o valor das correspondentes Requisições de Compra - RC, que se baseia nos correspondentes preços de mercado;

b) devido às características peculiares dos orçamentos elaborados para executar serviços de construção e montagem de linhas de transmissão, que são intrinsecamente associadas às condições verificadas ao longo do traçado estabelecido para cada linha, a composição dos preços unitários dos diversos itens é regida pela estratégia planejada pelos licitantes, a partir do conhecimento da região de implantação do empreendimento, que é determinada pela utilização de critérios de exclusivo interesse e responsabilidade das empreiteiras, tais como:

- adequada avaliação da região onde será construída a linha, visando identificar as dificuldades que serão encontradas para executar os serviços ou obter insumos básicos e mão-de-obra;

- utilização de veículos e equipamentos próprios ou locação dos mesmos;
- custos de administração diferenciados;

c) dessa forma, é explicável a freqüente variação de preços unitários entre diferentes propostas de empreiteiras, o que tem imposto às concessionárias do setor elétrico um padrão de julgamento privilegiando o preço global;

d) no que tange aos preços cotados para os diversos itens de uma subestação, é efetuada, por ocasião da análise das propostas apresentadas, uma comparação entre os preços da proposta em análise e os preços de mercado, entendidos, como tais, a média dos preços cotados pelos licitantes na licitação em questão, verificada a compatibilidade dos preços unitários da proposta em exame com os de mercado;

e) vem adotando, nas atuais licitações para implantar subestações e linhas de transmissão, critérios de aceitabilidade de preços máximos unitários bem mais objetivos, baseados nos orçamentos que constam dos competentes processos licitatórios. Cita como exemplo, as Concorrências CP-GSS-6-2058, lançada em 6/7/2007; CP-GSS-7-2026, lançada em 8/11/2007; CP-GSS-7-2049, lançada em 22/11/2007, e CP-GSS-8-0023, lançada em 8/2/2008;

- *Análise do ACE*

a) o TCU, ao apreciar o TC nº 006.821/2006-0, relativo a Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho relativo à expansão do sistema de transmissão de energia elétrica em Mato Grosso, assim se manifestou a respeito da questão da aceitabilidade de preços unitários e globais:

"Os critérios de aceitabilidade devem ser interpretados tanto de forma global, quanto de forma unitária. A própria Lei nº 8.666/93 faz referência explícita a critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. Tal preocupação é importante para evitar o que se costuma denominar "jogo de planilha", que pode resultar em prejuízos à Administração em eventuais termos aditivos. Assim, uma proposta que é mais vantajosa para a Administração, no momento do julgamento da licitação, pode se tornar extremamente desvantajosa quando são efetuados termos aditivos."

b) no referido processo, foi determinado à Eletronorte que fixasse critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, nos futuros atos convocatórios (item 9.3.7 do Acórdão nº 946/2007 - Plenário). Portanto, já foram adotadas pelo TCU medidas no sentido de regularizar a situação constatada;

5.4 Realização da Concorrência Pública CP-GST-5.2041 na modalidade empreitada global, sem a realização de licitação autônoma para fornecimento do cabo condutor CAA 477 MCM - HAWK e das estruturas metálicas treliçadas das torres, materiais de expressiva relevância na execução do empreendimento (representavam cerca de 49% - quarenta e nove por cento - do valor total contratado), o que feriu as determinações constantes no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) o objeto do Contrato nº 4500054601 envolve a execução de obras civis e a montagem eletromecânica das Linhas de Transmissão de 138 kV entre Rio Branco (AC) e Epitaciolândia (AC) e de 69 kV entre Rio Branco (AC) e Sena Madureira (AC), com fornecimento parcial de materiais, conforme a seguir:

- obras civis e montagem eletromecânica;
- fornecimento de estruturas, cabo condutor, ferragens para cadeias e acessórios, fio contrapeso e demais materiais de aterramento, isoladores poliméricos;
- recepção, conferência, carga, descarga, armazenagem, guarda, remoção, preservação, manutenção e administração de todos os materiais necessários à execução do empreendimento;

b) nas planilhas de quantidades e preços da LT 69 kV Rio Branco/Sena Madureira, apenas as estruturas metálicas treliçadas das torres e o cabo condutor CAA 477 MCM -HAWK representam 49% do total contratado;

c) a Embrace (contratada) é uma empresa montadora de linhas de transmissão. Ao adquirir os mencionados materiais dos fornecedores, ela receberia, além dos custos incorridos, um percentual a título de lucro por intermediar essa aquisição. Se a Eletronorte licitasse, separadamente, a compra desses materiais, haveria a possibilidade de obter preços mais vantajosos, pois além de ampliar a competição, deixaria de pagar BDI sobre BDI;

d) no processo licitatório, não há justificativa para a contratação do empreendimento como um todo. Se houvesse justificativa técnica e econômica para o não-parcelamento do objeto, o procedimento adotado estaria correto, já que em outros processos houve licitação distinta para contratar a empresa

executora das obras civis e da montagem eletromecânica das LT e para comprar os cabos condutores e as estruturas metálicas treliçadas;

- *Alegações da Eletronorte*

a) em razão da importância do fornecimento de energia elétrica farta e confiável para regiões do Estado do Acre, atualmente atendidas de forma precária e limitada por parques geradores a óleo diesel, foi assinado, em 2004, Termo de Compromisso prevendo o início das obras para o mesmo ano. Tal fato decorreu da importância do empreendimento para os Governos Estadual e Federal, que assinaram o referido documento;

b) entretanto, no início de 2003, em função das aparentes facilidades e vantagens oriundas da utilização da modalidade "Pregão", decidiu-se voltar a contratar diretamente os equipamentos e materiais componentes das linhas de transmissão e das subestações. Essa estratégia resultou no gerenciamento de um grande número de processos licitatórios e respectivos contratos, de modo que as dezenas de empreendimentos da Eletronorte pudessem ser implantados, o que exauriu a capacidade administrativa da empresa e dificultou a conclusão dos empreendimentos;

c) em 2005, por intermédio da CI-EET NQ nº 1.175/2005, formulou estratégia para implementar as LT entre Rio Branco (AC) e Epitaciolândia (AC) e entre Rio Branco (AC) e Sena Madureira (AC). Em consonância com essa estratégia, foi adotada a contratação na forma de Empreitada Global para as linhas de transmissão;

d) em 2007, dada a necessidade de concluir seus empreendimentos nos prazos previstos e as dificuldades de ordem orçamentária existentes à época, traçou estratégia diferente para implantar seus empreendimentos. Adotou-se o necessário cuidado para que, ao praticar a execução na forma de Empreitada Global, fosse utilizado para estimar preços o banco de dados da empresa, referente a inúmeros pregões anteriormente realizados. Isso garantiria preços menores ou, no máximo, iguais aos preços dos pregões realizados, além de trazer os benefícios decorrentes da existência de um único contrato;

e) apesar da representatividade do cabo condutor e das estruturas metálicas no contrato originado da Licitação CP-GST-5-2041, a contratação por empreitada global, igualmente permitida pela Lei nº 8.666/1993, teve forte impacto em diversos empreendimentos da Eletronorte. Naqueles em que foram realizadas licitações parceladas, houve significativas perdas financeiras devido ao não auferimento de receitas e ao pagamento de multas por atraso decorrentes do não cumprimento dos prazos estabelecidos pela ANEEL;

f) especificamente para o caso da Licitação CP-GST-5-2041, elaborou quadro comparativo dos preços unitários do cabo condutor CM 477 MCM HAWK e das estruturas metálicas treliçadas, ofertados pelos licitantes, por meio do qual foram comparados esses preços com aqueles constantes do orçamento estimado e com outras referências disponíveis. Conforme consta nos autos, o preço da Embrace (vencedora do certame) para o cabo condutor foi 18,71% superior ao do licitante de menor preço, 4,86% superior ao preço médio da licitação e 18,23% inferior ao do orçamento. Ademais, os preços ofertados estão dentro de limites aceitáveis para a execução na forma escolhida (empreitada global), variando entre 10% acima e 12% abaixo do valor médio observado. Ressalta, ainda, que os preços de todos os licitantes situaram-se abaixo do valor de referência orçado para a licitação, oriundo de um pregão rea1izado 5 meses antes da elaboração do orçamento;

g) em relação às estruturas metálicas treliçadas, o preço escolhido foi 18,03% superior ao do licitante de menor preço, 2,23%, superior ao preço médio da licitação e 10% inferior ao do orçamento. O preço ofertado pelo licitante vencedor situou-se dentro de limites aceitáveis para a execução na forma escolhida (empreitada global), tendo variado entre 11% acima e 13% abaixo do valor médio observado. Ademais, os preços de todos os licitantes situaram-se abaixo do valor de referência orçado para a licitação, oriundo de um pregão realizado 4 meses antes da elaboração do orçamento;

h) encaminhou tabela contendo o preço total oferecido por cada participante bem como o preço médio das propostas;

i) o preço da vencedora do certame ficou 10,25% abaixo do valor estimado pela empresa, tendo havido uma disputa com pequenas diferenças entre os 5 primeiros colocados, o que demonstra o caráter competitivo da licitação. Por meio da execução na forma de empreitada global, a empresa obteve um preço final 10% menor para todo o empreendimento e preços para o fornecimento de cabo condutor e das estruturas metálicas treliçadas cerca de 18% e 10%, respectivamente, mais baratos que os valores orçados

baseados em pregões especificamente realizados para contratar esses materiais, o que demonstra, de forma inequívoca, a economia alcançada pela Administração no presente caso;

- *Análise do ACE*

a) as medidas adotadas pela Eletronorte visaram melhorar o gerenciamento dos seus recursos orçamentários, financeiros, humanos e materiais. Contudo, o artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 prevê que as obras públicas serão ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Pertinente, portanto, determinar à Eletronorte que justifique, em relação a cada um dos empreendimentos de transmissão que realizar, se o parcelamento do objeto é ou não técnica e economicamente viável;

5.5. Adjudicação do objeto e homologação da Licitação CP-GST-5-2041, que resultou na assinatura de contrato com a empresa Embrace (Contrato 4500054601 - execução das Linhas de Transmissão 138 kV (Rio Branco/Epitaciolândia) e 69 kV (Rio Branco/Sena Madureira), com elevadas divergências verificadas entre os preços dos orçamentos estimados pela Eletronorte e as propostas da empresa vencedora, que alcançaram, em alguns casos, mais de 68% acima do orçamento prévio.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) na contratação da empresa Embrace para executar obras civis e a montagem eletromecânica das Linhas de Transmissão 138 kV Rio Branco/Epitaciolândia e 69 kV Rio Branco/Sena Madureira, no Estado do Acre, com fornecimento parcial de materiais, foram detectadas discrepâncias expressivas quando da comparação de diversos preços unitários com os valores orçados e contratados;

b) o orçamento da Eletronorte apresenta variações unitárias bastante elevadas em relação ao valor contratado, o que torna sem efeito a exigência legal do orçamento prévio detalhado (art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993). Esse problema decorreria da falta de critério de aceitabilidade de preços unitários máximos e da deficiência do próprio orçamento da Eletronorte;

- *Alegações da Eletronorte*

a) ratificou as justificativas apresentadas na manifestação prévia relativa ao relatório preliminar dos analistas do TCU;

b) as características peculiares dos orçamentos elaborados para executar os serviços de construção e montagem de linhas de transmissão, que são intrinsecamente associadas às condições verificadas ao longo do traçado estabelecido para cada linha, impõem que a composição dos preços unitários dos diversos itens seja regida pela estratégia planejada pelos licitantes, a partir do conhecimento da região de implantação do empreendimento. Essa estratégia é determinada com base em critérios de exclusivo interesse e responsabilidade das empreiteiras, tais como:

- adequada avaliação da região onde será construída a linha, visando identificar as dificuldades a serem encontradas para executar serviços e obter insumos básicos e mão-de-obra;
- utilização de veículos e equipamentos próprios ou locação dos mesmos;
- custos de administração diferenciados;

c) assim sendo, com freqüência, constata-se a existência de significativa variação de preços unitários entre as propostas das diversas empreiteiras. Isso não desqualifica o orçamento da Eletronorte;

d) apresentou tabelas que detalham os preços unitários mínimos, máximos e médios, obtidos na Licitação CP GST-5-2041, em relação a cada uma das LT e para os 8 itens destacados pelos analistas do TCU como representativos das discrepâncias entre os preços unitários orçados e contratados;

e) houve grande variação entre os preços unitários ofertados pelos seis participantes da licitação. A menor variação entre os preços mínimo e máximo no caso da LT Rio Branco/Sena Madureira foi de 48%. Em seis dos oito itens, a Embrace, empresa contratada, apresentou preços unitários inferiores aos valores médios calculados e as diferenças nos outros dois itens são de pequena monta (6,9% e 3,6%);

f) a variação de preços unitários verificada em licitações para contratar serviços de construção e montagem de linhas de transmissão decorreu de suposta insuficiência de elementos e informações, no edital e no projeto básico, para que os licitantes pudessem elaborar suas propostas com total e completo conhecimento do objeto da licitação. A ausência de contestações ou impugnações, após muitos anos de utilização do modelo de edital da empresa, evidência que os licitantes dispõem dos elementos e informações necessários à composição de suas propostas;

g) a variação de preços unitários entre as várias propostas, que é recorrente nos processos licitatórios, não é conseqüência da metodologia de orçamento utilizada pela empresa, julgada pelos

analistas do TCU como "imperfeita" e "ineficiente". A metodologia empregada é inteiramente válida, pois reflete a própria realidade do mercado de empreiteiras de construção e montagem de linhas de transmissão;

- *Análise do ACE*

a) a diferença entre os valores apresentados pelas empresas foi muito grande, com variações de 392% (LT Rio Branco/Epitaciolândia) e de 2.160% (LT Rio Branco/Sena Madureira). Portanto, o simples fato de os valores contratados destoarem dos preços orçados pela Eletronorte não implica que esses preços estejam incorretos ou fora de mercado;

b) o Tribunal já se manifestou a respeito da aceitabilidade de preços unitários e globais, tendo determinado à Eletronorte que fixasse critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, nos futuros atos convocatórios (item 9.3.7 do Acórdão nº 946/2007 TCU Plenário). Portanto, entende-se sanada essa questão;

5.6. Adjudicação dos respectivos objetos e homologação das Licitações CP-GST-5-2037 e CP-GST-5-2038, resultando na assinatura de contratos com a empresa PEM Engenharia Ltda. (Contrato 4500053807 - execução das obras civis e montagem eletromecânica, com fornecimento parcial de materiais, para implantação da SE Vilhena e Contrato 4500053899 - execução das obras civis e montagem eletromecânica, com fornecimento parcial de materiais, para implantação da SE Pimenta Bueno), apesar das elevadas divergências verificadas entre os preços estimados pela Eletronorte e as propostas da empresa vencedora, com diferença, em alguns casos, de mais de 200% acima do orçamento prévio.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) no orçamento da licitação para implantação da Subestação Vilhena 230/69/13,8 kV, localizada em Vilhena (RO), há itens que apresentam valores globais sem previsão das quantidades de materiais ou serviços que irão compô-los, em desacordo com o que estabelece o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993;

b) foram observadas discrepâncias expressivas, para mais ou para menos, entre os valores orçados e contratados, as quais atingem mais de 200% em alguns casos;

c) o orçamento da Eletronorte para esse empreendimento apresenta variações unitárias tão elevadas em relação ao valor contratado que torna sem efeito a exigência legal do orçamento prévio detalhado, conforme exige o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

- *Alegações da Eletronorte*

a) as Casas de Comando, do Grupo Diesel Gerador e de Relés são prédios padronizados, cujos projetos são fornecidos aos licitantes ao nível de projeto executivo, permitindo a eles efetuar os levantamentos de quantidades e cotar os preços das referidas edificações sem maiores problemas. O mesmo ocorre em relação ao Prédio de Apoio e Manutenção;

b) os projetos devem ser cotados por preço global, sendo as correspondentes medições efetuadas ao fim de etapas e por meio de percentuais previamente definidos nas correspondentes especificações técnicas dos referidos prédios;

c) quanto às discrepâncias expressivas em diversos preços unitários, informou que as contratações dos citados empreendimentos foram feitas pelo seu valor global, de acordo com previsto no art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993. Os preços unitários foram solicitados nos correspondentes editais e informados pelos licitantes, tendo sido conferidos e corrigidos, com base em critérios estabelecidos nos editais, viasndo apurar a proposta vencedora de cada certame;

d) já dispõe de um critério de aceitabilidade de preços, que prevê uma variação de no máximo 10% em relação ao orçamento publicado e de um banco de preços mais atualizado, baseado na média de vários contratos firmados nos anos de 2006 e 2007, devidamente corrigidos;

e) apresentou tabelas contendo o detalhamento dos preços unitários oferecidos pelos participantes do certame e dos preços unitários mínimos, máximos e médios, obtidos nas Licitações CP-GST-5-2037 e CP-GST-5-2038, relativos às Subestações de Vilhena e Pimenta Bueno, especificamente para cada um dos 8 itens da planilha de obras civis que apresentaram discrepâncias de preços mencionadas pelos analistas do Tribunal;

f) apesar das discrepâncias observadas em alguns preços unitários, a contratação por parte da Eletronorte das Subestações Vilhena e Pimenta Bueno ocorreu por preço cerca de 26% menor que o estimado, o que foi altamente favorável à Administração;

- *Análise do ACE*

a) a existência de itens que apresentam valores globais sem previsão das quantidades de materiais ou serviços que irão compô-los vai de encontro ao que dispõe o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993. O fato de as edificações serem orçadas pelo seu valor global e serem padronizadas, bem como de serem fornecidos projetos executivos aos licitantes para que estes possam levantar as quantidades e cotar os preços das referidas edificações, não serve de motivo para a empresa descumprir o que prevê a referida norma. Portanto, deve ser determinado à Eletronorte que atente para o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo;

b) a diferença entre os preços orçados pela Eletronorte e os ofertados pelas empresas participantes do certame também foi constatada entre os maiores e menores preços ofertados pelas empresas licitantes. Dessa forma, a variação de preços unitários entre as várias propostas tende refletir a realidade do mercado de construção e montagem de linhas de transmissão;

c) o TCU determinou à Eletronorte que fixasse critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, nos futuros atos convocatórios (item 9.3.7 do Acórdão nº 946/2007-TCU Plenário). Assim sendo, entende-se solucionada essa questão;

5.7. Revisão do orçamento estimado da Concorrência Pública CP-GST-5.2037, com utilização de valores globais sem previsão das quantidades de materiais ou serviços nos seus orçamentos, em desacordo com o que estabelece o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) no orçamento da licitação para implantação da Subestação Vilhena 230/69/13,8 kV, localizada em Vilhena (RO), há itens que apresentam valores globais sem previsão das quantidades de materiais ou serviços que irão compô-los, em desacordo com o que estabelece o art. 7, § 4º, da Lei nº 8.666/1993;

- *Alegações da Eletronorte*

a) constam do edital respectivo os projetos executivos das edificações, compostos por planta baixa, desenhos de cortes e de elevações, planta de cobertura, desenhos de esquadrias, detalhes construtivos e referidas especificações técnicas, contendo métodos construtivos, normas e critérios de medição estabelecidos em parcelas, com os respectivos percentuais dos serviços referentes ao preço total, que deverão ser utilizados para fins de levantamento dos quantitativos pelo licitante;

b) os projetos fornecidos são utilizados para todas as subestações, ou seja, são projetos-padrão e conhecidos como PES - Padrão de Engenharia de Subestação. Os preços globais são estimados mediante cotações de contratos firmados pela Eletronorte, os quais são analisados por metro quadrado, tendo em vista que cada tipo de edificação tem a mesma característica técnica e área construída, exceção feita às fundações. Ao edital foi anexado uma lista de material contemplando todos os conectores estimados, com quantidades e descrição completa com os respectivos códigos. Portanto, as informações são suficientes para o licitante compor o item com preço global;

c) apesar de existirem alguns itens com preços discrepantes e com valores globais acima da média das propostas ou da estimativa da Eletronorte, nota-se que, após a conclusão das obras, seus respectivos impactos nos aditivos contratuais praticamente não oneraram os custos finais dos empreendimentos. Afinal, o valor total dos mesmos ficou abaixo dos valores estimados. Logo, não restou caracterizado o denominado "jogo de planilhas";

- *Análise do ACE*

a) a existência, no orçamento da Eletronorte, de itens que apresentam valores globais sem previsão das quantidades de materiais ou serviços que irão compô-los, vai de encontro ao que dispõe o art. 7, § 4º, da Lei nº 8.666/1993. Como essa questão já foi analisada anteriormente, nesse momento não se fará mais nenhum comentário;

5.8. Utilização de BDI sem detalhamento da sua composição, critério de percentual aceitável e memória de cálculo do percentual, nos editais das Concorrências Públicas CP-GST-5-2041 e CP-GST-5-2038, os quais culminaram, respectivamente, na assinatura dos Contratos nº 4500054601 e 4500053899, o que impede avaliar se aqueles percentuais estão corretos e se os itens que os compõem deveriam, ou não, fazer parte do BDI.

- *Entendimento da equipe de auditoria*

a) a Eletronorte exige que as empresas apresentem a “Declaração do BDI” como parte integrante da proposta, mas não exige a apresentação do BDI. Para adequada elaboração orçamentária de uma obra é preciso que se tenha com o BDI os mesmos cuidados exigidos para os custos unitários diretos, de modo

que o orçamento estimado seja detalhado, conforme previsto nos arts. 6º, IX, alínea “f”, e 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

- *Alegações da Eletronorte*

a) exigia a composição do BDI em suas licitações, porém, em função de sistemáticos questionamentos e recursos relacionados à composição do BDI e por falta de regulamentação nesse sentido, deixou de exigi-la, passando a solicitar dos licitantes a “Declaração de BDI”, utilizando-se da faculdade prevista no art. 43, § 3°, da Lei nº 8.666/1993;

b) a adoção dessa sistemática agilizou os processos licitatórios, sem comprometer a transparência ou perder de vista a razoabilidade dos valores apresentados pelos licitantes. Todavia, com o advento do Acórdão nº 325/2007 - Plenário, voltou a exigir a composição de BDI em suas licitações;

- *Análise do ACE*

a) a falta de apresentação da composição do BDI nas Concorrência Públicas GST-5-2041, relativa à execução de obras civis e montagem eletromecânica das Linhas das Transmissão 138 kV Rio Branco/Epitaciolândia e 69 kV Rio Branco/Sena Madureira, e GST-5-2038, relativa à execução de obras civis e montagem eletromecânica, com fornecimento de materiais, para implantação da SE Pimenta Bueno 230/138/34,5/13,8 kV, localizada no Estado de Rondônia, contraria o disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

b) ao apreciar o TC nº 006.821/2006-0, relativo a Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho relativo à expansão de sistema de transmissão de energia elétrica em Mato Grosso, o TCU abordou essa questão nos seguintes termos:

“125. O fato de as empresas terem apresentado, em licitações anteriores, recursos relacionados à composição de BDI não é um motivo para omitir a sua composição, em novas licitações. Trata-se de item significativo dentro do contrato. Omitir a sua composição é tornar a contratação menos transparente. Cabe à Eletronorte, nas licitações que realizar, saber lidar com recursos meramente protelatórios, de forma que não prejudiquem o andamento da licitação.

(...)

127. Entendemos que não ficou adequadamente justificada a omissão da composição do BDI. Ainda, se faz necessário que sua composição seja formalmente explicitada nas relações contratuais em questão.”

c) no referido processo, houve determinação à Eletronorte no sentido de explicitar, nos futuros termos contratuais, a composição detalhada do BDI (Acórdão nº 946/2007 - Plenário). Dessa forma, entende-se saneada essa questão;

5.9. Adjudicação de objeto e homologação da licitação CP-GST-6-2025, a qual resultou na assinatura de contrato com a empresa Procable Energia e Telecomunicações Ltda. (Contrato 4500058445 - execução das obras civis e montagem eletromecânica das linhas de transmissão Ji-Paraná/Pimenta Bueno e Pimenta Bueno/Vilhena), apesar dos indícios de sobrepreço da ordem de R$ 4.725.084,24 (quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil, oitenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), identificados na comparação realizada entre o orçamento da contratada e os custos cotados no sistema de referência.

- *Alegações da Eletronorte*

a) ratificou as razões de justificativa já apresentadas ao Tribunal (fls. 14 a 20 do Anexo 10). Entendeu como impróprias as referências a preços unitários que levaram à suposição de sobrepreço praticado pela Procable, especificamente em 8 (oito) itens da planilha contratual;

- *Análise do ACE*

a) não há nos autos elementos caracterizadores de sobrepreço no Contrato nº 4500058445, firmado entre a Eletronorte e a empresa PROCABLE Energia e Telecomunicações Ltda.

6. Diante do exposto, o analista instrutor propôs:

a) determinar à Eletronorte que:

- demonstre, em relação a cada um dos empreendimentos de transmissão que realizar, se o parcelamento do objeto é ou não técnica e economicamente viável, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, em razão do que prevê o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

- atente para o disposto no § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo;

b) arquivar o presente processo.

7. Note-se que, anteriormente, a unidade técnica havia proposto determinar à Eletronorte que:

a) abstenha-se de incluir, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas em que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigências para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas;

b) ao incluir, em seus contratos, cláusulas referentes à garantia de cumprimento dos mesmos, observe rigorosamente as disposições sobre o tema constantes da Lei nº 8.666/1993.

8. O titular da Secex (RO) manifestou sua concordância com essa proposta (fl. 221).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada, em cumprimento ao disposto no Acórdão Plenário nº 307/2007, nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia, promovidas pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte. Foram selecionados seis contratos que envolvem a construção de Linhas de Transmissão no Estado do Acre.

2. A equipe de auditoria apontou a existência de indícios de sobrepreço no valor de R$ 4.725.082,24 (quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil e oitenta e dois reais e vinte e quatro centavos), no contrato firmado pela Eletronorte e pela empresa Procable Energia e Telecomunicações Ltda. Essa estimativa teve por base os preços constantes do Sistema Sinapi.

3. Adicionalmente, foi registrada a existência de algumas falhas.

4. Diante disso, determinei a oitiva da Eletronorte e da empresa contratada, a qual foi regularmente realizada.

5. Após analisar os documentos acostados aos presentes autos, em virtude dessas oitivas, verifiquei que os indícios de sobrepreço foram afastados, consoante demonstrado na análise empreendida pela unidade técnica, transcrita no Relatório que antecede a este Voto e que incorporo às minhas razões de decidir. Essa conclusão está fundamentada nas seguintes constatações:

a) o valor proposto pela empresa Procable foi cerca de 18% inferior ao montante estimado pela Eletronorte;

b) nove empresas com tradição no ramo participaram do certame licitatório que legitimou essa contratação, tendo essas empresas apresentado propostas superiores àquela ofertada pela Procable;

c) os preços constantes do Sistema Sinapi não são aplicáveis à construção de linhas de trasmissão, tendo em vista as características específicas dessa construção. Aliás, esse fato foi reconhecido por este Plenário quando do julgamento do TC nº 006.821/2006-0. Naquela assentada, o TCU, com fulcro na inadequação do Sinapi a casos similares ao ora sob comento, recomendou à Eletrobrás e respectivas subsidiárias que (item 9.4 do Acórdão nº 946/2007 – Plenário):

“conjuntamente e sob coordenação da Eletrobrás, instituam banco de dados de composições de preços em custos unitários típicos das obras que executam (linhas de transmissão, subestações, hidroelétricas, termelétricas, usinas nucleares etc.), de forma similar à Tabela Sicro do DNIT, de forma a viabilizar adequado orçamento de seus empreendimentos.”

6. Por outro lado, persistiram falhas que demandam a expedição de determinações corretivas para a Eletronorte. Aduzo considerar adequadas para esse mister as determinações sugeridas pela Secex (RO).

Com espeque no acima exposto, em linha de concordância com a manifestação da unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1612/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC nº 007.924/2007-0 (com 11 anexos e 8 volumes)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Carlos Raimundo Albuquerque Nascimento (Diretor-Presidente – CPF nº 004.480.362-15), Lourival do Carmo de Freitas (Diretor de Gestão Corporativa – CPF nº 788.726.938-53), Carlos Alberto Pires Rayol (Superintendente de Expansão da Transmissão – CPF nº 116.764.851-04) e José Henrique Machado Fernandes (Assistente do Diretor de Planejamento e Engenharia – CPF nº 215.033.111-04)

3.1. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex (RO)

8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada, em cumprimento ao disposto no Acórdão Plenário nº 307/2007, nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia, promovidas pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Eletronorte que:

9.1.1. demonstre, em relação a cada um dos empreendimentos de transmissão que realizar, se o parcelamento do objeto é ou não técnica e economicamente viável, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, em razão do que prevê o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.2. atente para o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

9.1.3. abstenha-se de incluir, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas em que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigências para habilitação ou como critério para desclassificação de propostas;

9.1.4. ao incluir em seus contratos cláusulas referentes à garantia de cumprimento dos mesmos, observe rigorosamente as disposições sobre o tema constantes da Lei nº 8.666/1993;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que não persistem irregularidades graves nas obras de expansão do Sistema de Transmissão Acre/Rondônia (PT 25.752.1042.3242.0010);

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1612-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	BENJAMIN ZYMLER Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II– CLASSE VII– Plenário.

TC-009.767/2004-1 (com 4 volumes e 4 anexos).

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP.

Responsáveis: Marcelo de Azeredo (CPF: 028.264.018-58, cargo: Diretor-Presidente, período: 14/6/1995 a 15/5/1998); Paulo Fernandes do Carmo (CPF: 351.371.008-97, cargo: Diretor-Presidente, período: 16/5/1998 a 26/4/1999) e Wagner Gonçalves Rossi (CPF: 031.203.258-72, cargo: Diretor-Presidente, período: 27/4/1999 a 5/12/2000).

Interessados: Tribunal de Contas da União (Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP)**,** Juiz Federal Sidmar Dias Martins (2ª Vara Federal – Santos/SP), Procuradora da República Marina Filgueira de Carvalho Fernandes (Procuradoria da República no Município de Santos/SP) e Procurador da República Pedro Antônio Roso (Procuradoria da República no Município de Santos/SP).

Advogados constituídos nos autos: Marcos Furkim Netto (OAB/SP 57.056), Walter Luis Bernardes Albertoni (OAB/SP 123.283), Cíntia Marsigli Afonso Costa (OAB/SP 127.688), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Juliana Peruzzo de Caroli (OAB/SP 209.207), Kamila de Freitas Fogolin (OAB/SP 237.103) e Ayrton Apparecido Gonzaga (OAB/SP 19.141).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU. CONTRATOS DE ARRENDAMENTO FIRMADOS PELA CODESP. INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS. AUDIÊNCIA DE CADA DIRETOR-PRESIDENTE RESPONSÁVEL, CONFORME O PERÍODO DE GESTÃO ABRANGIDO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA OFERECIDAS EM RELAÇÃO A DETERMINADOS PROCEDIMENTOS. TRANSFERÊNCIA PARA AS CONTAS CORRESPONDENTES DO JUÍZO DE MÉRITO SOBRE OUTRAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS, BEM COMO SOBRE A NECESSIDADE OU NÃO DE AUDIÊNCIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS, AFORA A DECISÃO NO TOCANTE A EVENTUAIS DETERMINAÇÕES À EMPRESA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução de fls. 381/396 – vol. 4, elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP):

“I - INTRODUÇÃO

A presente instrução visa a análise das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis da Companhia Docas do Estado de São Paulo/Codesp, em virtude das ocorrências apontadas por equipe de fiscalização desta Secex, quando da realização de auditoria que objetivava subsidiar as contas da Codesp, relativas ao exercício de 2001.

2. Acatada a proposição da equipe, conforme Despacho do Sr. Ministro-Relator, de 15.06.2004, às fls. 218, foram expedidos os seguintes ofícios aos responsáveis indicados naquele relatório, que, tempestivamente, apresentaram suas defesas:

Ofício (nº)	Folha	**Responsável**	AR **(fls.)**	Defesa **(fls.)**
0644/05	222 do Volume 4	Marcelo de Azeredo **	240 (v. 4)	252/260 e 283/284 do volume 4 e Anexo 4
0645/05	223/224 do Volume 4	Paulo Fernandes do Carmo	231 (v. 4)	271/280 do volume 4 e Anexo 1
0646/05	225/226 do Volume 4	Wagner Gonçalves Rossi *	230 (v. 4)	261/268 do volume 4, do Anexo 2 e seu volume 1
0647/05	227 do Volume 4	José Carlos Mello Rego*	229 (v. 4)	281/282 do volume 4 e Anexo 3

*solicitou prorrogação de prazo, que foi deferida,

**solicitou, por duas vezes, prorrogação de prazo, sendo que as duas foram deferidas por despachos do Exmo. Sr. Ministro, fls. 239 e 251, volume 4.

3. Feitas estas considerações iniciais, a presente instrução partirá das ocorrências, num total de 18 (dezoito), destacadas na proposta de representação da Equipe de Auditoria, as quais encontram-se consignadas no item V, fls. 09/37, vol. principal, e que foram objeto de indagações, por meio de

audiências. Em seguida, apresentará sumariamente as alegações de defesa produzidas em relação a cada item, para, após análise, opinar conclusivamente com relação às defesas apresentadas.

4. Cabe ainda destacar que não se trata de audiência o teor do ofício encaminhado ao Sr. José Carlos Mello Rego, mas sim de diligência objetivando buscar documentos que possam esclarecer algumas ocorrências. Da mesma forma, foi solicitada ao Presidente da Junta Comercial do Estado de São Paulo, Sr. Marcelo Manhães de Almeida, por intermédio do Ofício/Secex/SP nº 0648/2005, às fls. 228 do volume 4, documentação que já foi encaminhada a esta Secex/SP e encontra-se acostada às fls. 285/298 do volume 4.

II - AUDIÊNCIAS E DILIGÊNCIAS

5. **Audiência** do Sr. Marcelo de Azeredo, pelas seguintes ocorrências:

5.1. Terceiro Aditivo do Contrato Operacional CO. 15/92, de 25/11/1997, com MIDWESCO Química e Comercial Ltda., aumentando a área originariamente arrendada de 8.630,48 m² para 34.902,68 m², implicando em acréscimo de 219,46% no objeto contratado, em prejuízo das disposições do art. 4.º, da Lei n.º 8.630, de 25/2/1993 (DOU 26/2/1993), c/c artigo 65, parágrafo 1.º da Lei n.º 8.666, de 22/6/1993 (DOU 23/6/1993), visto a submissão dos contratos de arrendamento ao regime de licitações e contratos da administração pública, que veda acréscimos superiores a 25% do objeto contratado, implicando em ato incurso no artigo 10, inciso II, da Lei n.º 8.429, de 2/6/1992 (DOU 2/6/1992);

Defesa - alega o Sr. Marcelo de Azeredo que não lhe cabe responder isoladamente pela decisão de aditar o contrato celebrado com a MIDWESCO (CO 15/92), uma vez que a decisão foi colegiada, conforme se observa na Ata da 852º Reunião (ordinária) realizada em 24.07.1997 (fls. 02/05 do Anexo 4). Assevera, portanto, que a sua participação foi apenas como um mero membro votante.

Continua sua defesa informando que o questionado Contrato 15/92 foi celebrado em 20.07.1992, portanto, anterior à Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93 de 25.02.1993) e foi aditado em 11.05.1993 para inclusão de uma construção de 39 m² e, novamente, aditado em 12.05.1994 para prorrogação do prazo de carência para início da movimentação de mercadorias. Informa que os fatos ocorreram anteriormente a sua gestão, que iniciou-se em 13.06.1995, encerrando-se em 15.05.1998. Assim, à sua gestão coube apenas a adaptação do contrato aos ditames da Lei 8.630/93 e às regras do PROAPS - Programa de Arrendamento e Parcerias do Porto de Santos.

Quanto à repactuação questionada, informa que incluiu áreas que não interessavam a nenhuma outra empresa, devido a sua disposição geográfica, e que somente poderia interessar a empresa do ramo de movimentação de produtos de petróleo. Aduz, ainda, que realizou consulta à CODESP e foi informado que até hoje não houve interesse de terceiros por essas áreas acrescidas.

Destaca que freqüentemente os órgãos de controle interpretam o artigo 4º da Lei 8.630/93, de forma restritiva, no sentido de que deverá ocorrer o procedimento licitatório. Refuta esse entendimento, lembrando que a Lei nº 8.666/93 apresenta exceções, quais sejam, as dos artigos 24 e 25, quando se dispensa a licitação ou esta torna-se inexigível, ressaltando ainda que, tendo em vista que o Contrato 15/92 foi celebrado em 20.07.1992, anteriormente à Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93 de 25.02.1993), deve-se levar em consideração o artigo 48 desta Lei que previa:

‘ Art. 48 Os atuais contratos de exploração de terminais ou embarcadores de uso privativo deverão ser adaptados, no prazo de até cento e oitenta dias, às disposições desta Lei, assegurado aos titulares o direito de opção por qualquer das formas de exploração previstas no inciso II do § 2º do art. 4º desta Lei.’

Por fim argumenta que o citado artigo 48 combinado com o inciso VIII, do § 4º do art. 4º, todos da Lei 8.630/93, permitem expressamente a agregação de áreas aos contratos celebrados sob a égide da referida Lei, inexistindo limite para o imóvel a ser agregado, senão vejamos:

‘VIII - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive, quando for o caso, os relacionados com as previsíveis necessidades de futuras suplementações, alterações e expansões do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;’

Análise: Verificamos que a argumentação inicial do responsável encontra respaldo na documentação acostada aos autos (fls. 01/115 do Anexo 4) Quanto ao aspecto legal, entendemos que procede a alegação, amparada na Lei 8.630/93, no sentido de que estavam assegurados, ao contratante e à empresa contratada, os direitos, obrigações e garantias relacionados com as previsíveis suplementações futuras. Por fim, por envolver aspectos técnicos específicos das instalações portuárias, não temos elementos suficientes para emitir juízo a respeito do possível interesse, ou da possibilidade ou não de

aproveitamento, por outras empresas, das áreas cedidas à empresa MIDWESCO.(conforme fls. 78 do anexo 4).

5.2. Ausência de adoção de medidas eficazes para rescindir o Contrato CA.11/89, de 2/3/1989, com Transportes Cândido Ltda., arrendatária que colocou o imóvel à disposição da CODESP em 10/3/1998 (expediente 7345/98-44), sem que a estatal tomasse as providências necessárias para retomada da área, não obstante o contrato estivesse vencido, a empresa com débitos pendentes e a área irregularmente ocupada por terceiros;

Defesa: Encaminhou os documentos de fls. 124/132 do anexo 4, dos quais destaca-se a carta da empresa Transportes Cândido Ltda, datada de 10.03.1998, onde solicita a rescisão do contrato a partir daquela data , alegando que não possui condições de utilização do Pátio do Mercado - Praça Iguatemir Martins. (fls. 124 do anexo 4).

O responsável assevera que nenhuma responsabilidade pode ser-lhe imputada, uma vez que a sua gestão encerrou-se em 15.05.1998 e as medidas burocráticas extrapolam ao seu período de gestão, ou seja, afirma que o expediente 7345/98-44 tramitou em área interna da Diretoria responsável pelos arrendamentos, sem o seu conhecimento, pois já estava encerrando a sua gestão.

Análise: Preliminarmente, cabe esclarecer que, conforme demonstrativos de faturas vencidas em carteira às fls. 125/127 do Anexo 4, a empresa Transportes Cândido Ltda deixou de honrar os pagamentos referentes à locação da área arrendada no período de dezembro/96 a maio/98, ou seja, o responsável não pode eximir-se de responsabilidade alegando que a ausência de providências efetivas ocorreram fora do seu período de gestão (13.06.1995 a 15.05.1998). Ao contrário da afirmação do Sr. Marcelo Azeredo, entendemos que as providências cabíveis deveriam ter sido tomadas justamente no seu período de gestão, uma vez que constam em todos os contratos de arrendamento firmados com a CODESP, cláusula estabelecendo que o contrato poderá ser rescindido de pleno direito, pela CODESP, inclusive estabelecendo o prazo de 10 (dez) dias para a arrendatária retirar-se do imóvel, quando, dentre outros motivos, esta deixar de pagar, dentro de 10 (dez) dias úteis qualquer quantia de que tenha se tornado devedora da CODESP.

Desse modo, fica caracterizada a responsabilidade do Sr. Marcelo de Azeredo, considerando que apesar da empresa Transportes Cândido Ltda ter ocupado a área arrendada durante aproximadamente 18 meses, sem o devido pagamento da locação, nenhuma providência foi adotada no sentido de rescindir o contrato de pleno direito e a conseqüente devolução da área.

6. **Audiência** do Sr. Paulo Fernandes do Carmo, pelas seguintes ocorrências:

6.1. Ausência de adoção de medidas eficazes para rescindir contratos cujos arrendatários descumpriam sistematicamente cláusulas contratuais e/ou se encontravam inadimplentes junto a CODESP:

a**)** Contrato CA.14/92, com Cândido Armazéns Gerais Ltda., arrendando o armazém XVIII, com 3.140 m², visto a Decisão DIREXE n.º 311.98, de 1/10/1998, ter autorizado a rescisão da avença, vencida e débitos pendentes, ainda que nesta decisão tenha havido erro de identificação da empresa signatária do contrato;

Defesa: Encaminhou suas justificativas às fls. 271/273 do Volume 4, amparadas nos documentos de fls. 04/20 do Anexo 1, onde demonstra que as medidas cabíveis foram adotadas, inclusive com a transferência do arrendamento relativo ao Contrato nº 14/92 para a empresa UNI- AME Importação e Exportação, coligada da NEW KINGDOM COM. IMP. E EXP, que comprometeu-se a quitar o débito de R$ 231.453,48 referente aos aluguéis não pagos pela empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda.

Análise: Acatamos as justificativas, tendo em vista que a documentação, às fls. 04/20, confirmam que a CODESP adotou medidas no sentido de obter o ressarcimento dos alugueis não pagos, tendo em vista que a nova arrendatária (UNI-AME) conforme Decisão DIREXE nº 30/99, às fls. 19 do Anexo 1, comprometeu-se a quitar os débitos pendentes da empresa Cândido.

b) Contrato PRES.16/88, com DI GREGORIO Navegação Ltda., arrendando área com 9.200 m² (antigo Armazém VII) , empresa notificada extrajudicialmente da rescisão, em 31/7/1998, nos termos do artigo 78, inciso XII, da Lei n.º 8.666, de 1993, sem que a CODESP adotasse providências para que a empresa devolvesse a área arrendada, visto a empresa ter permanecido no imóvel até junho de 1999.

Defesa: O Contrato PRES 16/88 foi denunciado para fins de rescisão em 20.07.1998, tendo como motivação o fato de sua área ser parte integrante do PROAPS (Programa de Arrendamentos e Parcerias do Porto de Santos) cuja licitação deveria ocorrer em breve (fls. 28 do Anexo 1). Acontece que por

intermédio da Deliberação nº 62/98 (fls. 40 do Anexo 1) e Decisão DIREXE nº 372/98 decidiu-se pela revogação do procedimento licitatório, de 14.12.1998.

Cabe esclarecer que o Conselho de Administração resolveu autorizar a revogação da licitação, acatando parecer jurídico (fls. 53/55 do Anexo 1) que alertava para os riscos da CODESP ter que arcar com elevada indenização, além de ver mantida a arrendatária na posse da área objeto do contrato PRES 16/88 por prazo indeterminado e, considerando ainda, que o ajuizamento de Ação Rescisória dependia do prosseguimento do PROAPS nº 30, que se encontrava suspenso temporariamente, por necessidade de se definir uma nova modelagem para o Porto de Santos, havendo inclusive, em andamento, consulta ao Conselho Nacional de Desestatização - CND. (Vide justificativas às fls. 273/274 do volume 4**)**

Análise: Acatamos as justificativas, considerando que a relativa demora na retomada da área objeto do Contrato PRES 16/88, deveu-se à cautela adotada pela CODESP no sentido de não provocar uma situação jurídica que se arrastasse por tempo indeterminado, uma vez que a única motivação para a devolução da área pela DI GREGORIO Navegação Ltda era o fato da citada área encontrar-se dentre aquelas que seriam licitadas conforme previsto no PROAPS (Programa de Arrendamentos e Parcerias do Porto de Santos).

6.2. Cessão dos direitos e obrigações dos contratos adiante relacionados, firmados sob a égide do Decreto n.º 59.832, de 21/12/1966, com prazo de vigência expirado e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, em inobservância ao artigo 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630, de 1993 e artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666, de 1993, bem como ao art. 10, inciso II, da Lei n. 8.429, de 1992;

a) Contrato CO.15/92, de 20/7/1992, com MIDWESCO Química e Comercial Ltda., transferido para Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., CNPJ n.º 32.104.812/0001-73, mediante aditivo contratual, autorizado pela Decisão DIREXE n.º 64/99, de 10/3/1999, e formalizado em 11/3/1999 (aditivo posteriormente considerado ineficaz pela Decisão DIREXE n.º 972, de 16/2/2000);

Defesa: Em suas justificativas, às fls. 274/277 do Volume 4, o responsável informa que o Contrato 15/92 fazia parte do processo nº 25017/92-61 que foi extraviado (fls.59 do Anexo 1), fato que já é de conhecimento da Secex/SP. Mesmo assim, informa que, considerando a opinião da Gerência Jurídica, entenderam que para o pleno atendimento do interesse público, a melhor solução seria autorizar, em conjunto com os demais membros do órgão colegiado, a cessão para a POTENZA, conforme 4º Instrumento de Aditamento ao Contrato 015/92 (fls. 64/76 do Anexo 1), tendo em vista que esta empresa se comprometera a assumir o débito deixado pela MIDWESCO, no valor de R$ 543.062,10, que atualizados atingiria o montante de R$ 752.842,69, para pagamento em 06 (seis) parcelas (fls. 61 do Anexo 1).

Análise: Acatamos as justificativas entendendo que o objetivo da Administração ao ceder a área objeto do Contrato CO 15/92 à POTENZA teve como motivação principal buscar o ressarcimento dos prejuízos causados pela MIDWESCO, no valor de R$ 543.062,10, agindo, portanto, de acordo com o interesse público. Por outro lado, cabe registrar também, que esses esforços foram infrutíferos, uma vez que, conforme consta na Ata da 971ª reunião da DIREXE, de 09.02.2000, às fls. 76/81 do Anexo 3, a Companhia POTENZA de Petróleo não se preocupou em regularizar a sua situação no Terminal e nem apresentou a documentação necessária para a eficácia do Termo Aditivo, o que levou a Direção da CODESP a declarar ineficaz o Quarto Instrumento Aditivo.

b) Contrato PRES.11/89, de 2/3/1989, com Transportes Cândido Ltda., vigente até 1/1/1992, arrendando terreno com 3.619 m² , situado ao lado terra do armazém XVIII, na divisa com o canal 1 e a Praça do Mercado Municipal, transferido para UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda., razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda., autorizado pela Decisão DIREXE n.º 30.99, de 4/2/1999, e formalizado em 11/2/1999 (mesmo aditamento que transferiu os direitos do contrato CA.14/92);

Defesa: O Contrato 11/89 foi negociado conjuntamente com o Contrato CA 14/92, fato que já foi esclarecido na alínea ‘a’ do subitem 6.1 supra, ou seja, a UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda, comprometeu-se a quitar os débitos pendentes da Transportes Cândido Ltda e assumiu as atividades de ocupação e movimentação de mercadorias previstas no Contrato 11/89.

Análise: Seguindo o mesmo entendimento exposado no subitem 6.1 supra, acatamos as justificativas.

c) Contrato CA.14/92, de 10/8/1992, com Cândido Armazéns Gerais Ltda., vigente até 1/7/1993, transferido para UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda., razão social posteriormente

alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda., autorizado pela Decisão DIREXE n.º 30.99, de 4/2/1999, e formalizado em 11/2/1999 (mesmo aditamento transferiu os direitos do contrato CA.11/89) ;

Defesa: Já foi respondido no subitem 6.1 supra.

Análise: Seguindo o mesmo entendimento exposado no subitem 6.1 supra, acatamos as justificativas.

6.3. Cessão de direitos e ônus de contratos de arrendamento, mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal das cessionárias, previstos nos artigos 28 e 29, ambos da Lei n.º 8.666, de 1993:

a) Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., CNPJ n.º 32.104.812/0001-73, cessionária no Contrato CO.15/92, cujo aditivo posteriormente foi anulado visto a empresa não estar formalmente constituída à data do aditamento;

Defesa: O justificante desconhece onde os auditores obtiveram a informação de que: 'aditivo posteriormente foi anulado visto a empresa não estar formalmente constituída à data do aditamento'. Também não sabe se a empresa apresentou os citados documentos, porque o termo aditivo foi assinado em 11.03.99 e sua gestão se encerrou em 26.04.99, não tendo tempo hábil para essa verificação, que segundo entende, caberia ao Diretor Comercial e, presentemente, não pode consultar os autos do processo, devido ao seu extravio.

Análise: Não acatamos a justificativa, considerando que o Sr. Paulo Fernandes do Carmo assinou o Quarto Termo Aditivo, sabedor de que constava, na sua na cláusula segunda (fls. 73 do Anexo 1), a ressalva de que a validade do Aditivo estaria condicionada a apresentação, pela Cessionária, da documentação ali descrita.

Assim, restaram caracterizadas falhas, que beiram a negligência, na condução da transferência do Contrato CO 15/92, da Empresa MIDWESCO para POTENZA, ou seja, o Administrador Público tem a obrigação de saber com quem está contratando e a maneira mais eficaz é exigir que a empresa a ser contratada apresente toda a documentação relativa a regularidade jurídica e fiscal exigida pela Lei 8.666/93, antes da assinatura do termo de contratação.

b) UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda., cuja razão social foi posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda., cessionária dos Contratos PRES.11/89 e CA.14/92.

Defesa: Informa que a UNI-AME apresentou a documentação que segue em anexo (ver doc. às fls. 89/106 do Anexo 1.)

Análise: Não acatamos a justificativa, uma vez que a documentação apresentada não comprova que a empresa UNI-AME, na data da contratação do arrendamento das áreas objetos dos Contratos PRES.11/89 e CA.14/92, apresentava situação de regularidade fiscal e previdenciária.

6.4. Ausência de homologação do Conselho de Administração - CONSAD/CODESP, exigida no artigo 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP aprovado na AGE de 28/7/1995 (em vigor à época destes fatos e reiterado no Estatuto aprovado na AGE de 24/11/2000) do Primeiro Aditivo aos Contratos n.º CA.14/92 e PRES.11/89, de 11/2/1999, que promoveu a unificação dos contratos PRES.11/89 e CA.14/92, prorrogação da vigência por 10 anos e a cessão de direitos e obrigações das arrendatárias originárias dos contratos, para UNI-AME Comércio, Importação e Exportação Ltda., razão social posteriormente alterada para INTERMAR - Terminal Alfandegado Ltda.

Defesa: Alega que os Analistas do TCU cometeram dois equívocos, a saber:

- após a edição do estatuto de 1995, foram elaborados os estatutos aprovados nas AGE de 02.10.97 e 22.02.98, conforme documentos às fls. 109/144 do Anexo 1; e

- a redação do artigo 13, XXIX está sendo interpretada de forma equivocada, eis que a mesma gera compromisso de homologação apenas nos casos iniciais de arrendamento que é o contrato principal e jamais nos casos de aditamento, que é acessório subseqüente.

Análise: Entendemos que não existe qualquer equívoco por parte dos Analistas deste Tribunal ao analisarem a questão, tendo em vista que não ocorreram modificações nos termos do citado artigo 13, inciso XXIX, nas versões do Estatuto da CODESP aprovadas em 1995, 1997 e 1998.

Da mesma forma, o justificante está interpretando o citado inciso de forma restritiva, enquanto, a nosso viso, a interpretação deve ser ampla, ou seja, o Conselho de Administração deve se manifestar em todos os casos em que houver a constituição de ônus reais sobre os bens móveis e imóveis. Assim, no caso presente, não restam dúvidas de que a transferência da área arrendada pelas empresas Transportes

Cândido Ltda e/ou Cândido Armazéns Gerais para a UNI-AME gerou um novo contrato de arrendamento, constituído pela fusão dos Contratos CA 14/92 e PRES 11/89. (ver inciso XXIX às fls. 134 do Anexo 1).

6.5. Termo Permissão de Uso, sem prévio procedimento licitatório, em descumprimento ao artigo 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630, de 1993 (Lei dos Portos); artigos 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666, de 1993 e art. 10, inciso VIII, 'in fine', da Lei n.º 8.429/1992, disponibilizando o uso das áreas de 3.490,35 m² e 601,30 m², entre o armazém XVIII e o terreno ao seu lado, à UNI-AME Comércio Importação e Exportação, razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda., em 12/4/1999, por tempo indeterminado, em complemento ao 1.º Aditivo aos Contratos CA.14/92 e CA.11/87, implicando em aditamentos a aqueles contratos superiores aos limites estabelecidos no artigo 65 da Lei n.º 8.666, de 1993.

Defesa: Esclarece que os Termos de Permissão e Uso são instrumentos de caráter precário e unilateral, que a Administração utiliza quando tem área insusceptível de arrendamento operacional em razão de localização ou de dimensão, ou quando há necessidade de antecipação de receita. Anexa cópia do parecer do Superintendente Jurídico à época, onde discorre sobre a legalidade do Termo de Permissão de Uso. (fls. 151/155 do Anexo 1).

Análise: Não discordamos da argumentação jurídica, a respeito da 'Permissão de Uso' apresentada pelo justificante às fls. 151/155 do Anexo 1, mesmo porque, foi construída com base nos sábios ensinamentos de Hely Lopes Meirelles e da Professora Maria Sylvia Zannella Di Pietro. Todavia, entendo que a utilização do citado instrumento como substituto do contrato de arrendamento de área portuária sob a administração da CODESP, não é tão inquestionável quanto o justificante pretende demonstrar, tendo em vista que a Lei 8.630/93 silencia a respeito da Permissão de Uso e cita sempre à utilização do arrendamento, como por exemplo no seu artigo 34 que estabelece:

'É facultado o arrendamento, pela Administração do Porto, sempre através de licitação, de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto, para utilização não afeta às operações portuárias, desde que previamente consultada a administração aduaneira.'

Todavia, entendo, que a favor do justificante, podemos utilizar outro ensinamento da ilustre professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo. Ed. Atlas, São Paulo. 13ª edição, 2001, pp. 551-552):

(...) a licitação não é dispensável para a concessão de uso de bem público. Ao contrário da natureza unilateral dos atos de autorização e de permissão de uso de bem público, a concessão caracteriza-se pela sua natureza contratual, o que a torna sujeita à exigência de licitação. Entretanto, a concessão é a via a ser adotada apenas quando a utilização a ser dada ao bem público exigir do concessionário elevados investimentos, que não seriam exeqüíveis sob a precariedade inerente à autorização e à permissão. (...)

Assim, apesar da matéria não ser pacífica, acatamos as justificativas considerando que no Termo de Permissão, às fls. 150 do Anexo 1, não estavam previstos investimentos nas áreas em tela, fato que facilitava a retomada da área, a qualquer tempo, pela CODESP, sem a necessidade de indenizar à permissionária.

6.6. Débito em nome de MIDWESCO Química e Comercial Ltda., relativamente a serviços prestados pela CODESP desde 1997, reconhecido em 6/3/1999, no valor de R$ 208.982,49, não assumidos pelas futuras cessionárias, Companhia POTENZA de Petróleo e Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda.

Defesa: Esclarece que informou à Companhia POTENZA de Petróleo, em expediente denominado PRES-ED/215, encaminhado em 22.03.199, que haveria necessidade de alterar o Parágrafo Sexto da Cláusula Décima Primeira - Preços, do Quarto Termo Aditivo do Contrato CO15/92, para corrigir o valor da dívida deixada pela MIDWESCO, que a POTENZA comprometera-se a quitar em 06 (seis) parcelas. (ver doc. às 73 do Anexo 1). Acontece que o mandato do responsável encerrou-se no mês seguinte, em 26.04.99, e não pode dar continuidade ao pleito.

Quanto à contratação com a empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda, informa que ocorreu após a sua gestão.

Análise: Seguindo o mesmo critério adotado nas situações semelhantes analisadas anteriormente, entendemos que o responsável adotou as medidas cabíveis objetivando o ressarcimento do prejuízo causado pela MIDWESCO, com a devida atualização monetária. Da mesma forma, com relação à cessão de área à empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda, verificamos que ocorreu aditivo

contratual formalizado em 23.02.2000, autorizado pela Decisão DIREXE nº 972, de 16.02.2000, ou seja, realmente ocorreu fora do período de gestão do Sr. Paulo Fernandes do Carmo.

6.7. Não cobrança de débitos pendentes, relativamente à correção monetária e juros de mora, ainda não calculados, relativamente aos contratos CA 14/92 e PRES.11/89, formalizados com Cândido Armazéns Gerais Ltda. e Transporte Cândido Ltda., não cobrados à data da cessão dos direitos dos referidos contratos e da permissão de uso à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação, razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.

Defesa: A Codesp recebeu a proposta da empresa New Kingdom Com. Imp. E Exp. Ltda, por intermédio do expediente 2157/99-38, de 21.01.99, para assumir os direitos e obrigações de ambos os contratos (CA 14/92 e PRES.11/89), onde consta que assumiria os débitos das empresas Cândido Armazéns Gerais e Transportes Cândido Ltda, nos valores de de R$ 231.453,48 e R$ 181.819,08, respectivamente.

Como a empresa Cândido encontrava-se em processo pré-falimentar, as áreas em questão encontravam-se ociosas e mal conservadas e, considerando ainda, que a Codesp também passava por difícil situação financeira e que a não cobrança de correção monetária e de juros de mora foi condição principal para transferência dos direitos e obrigações dos referidos contratos, a Diretoria Executiva adotou os valores originais para pactuar o termo de aditamento com sub-rogação da UNI-AME.

Análise: Mantemos nosso entendimento de que a Diretoria Executiva da Codesp agiu de boa-fé buscando o ressarcimento dos prejuízos e a ocupação da área, medidas que proporcionariam a obtenção de receita para a Companhia.

7. **Audiência** do Sr. Wagner Gonçalves Rossi, pelas seguintes ocorrências:

7.1. Cessão dos direitos e obrigações dos contratos adiante relacionados, firmados sob a égide do Decreto n.º 59.832, de 21/12/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, em inobservância ao artigo 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630, de 1993 e artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666, de 1993, bem como ao artigo 10, inciso VIII, 'in fine' , da Lei n.º 8.429, de 1992:

a) Contrato CO.15/92, de 20/7/1992, com MIDWESCO Química e Comercial Ltda., transferido para Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., CNPJ/MF 03.336.193/0001-44, mediante aditivo contratual, autorizado pela Decisão DIREXE n.º 972, de 16/2/2000, formalizado em 23/2/2000.

Defesa: Em sua defesa, às fls. 261/268 do Volume 4, explica que o CO 15/92, anterior a Lei dos Portos, se encontrava vigente até 20.07.2002. No que concerne à cessão, esta decorreu da declaração de ineficácia do termo aditivo assinado com a Cia Potenza de Petróleo Ltda. Ao ser comunicada, a MIDWESCO indicou a Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda para assumir o referido contrato como cessionária. Assim, após adotar todas as medidas cautelares, na 972ª Reunião, a Diretoria Executiva decidiu pela cessão à Hamilton, sendo elaborado o Quarto Aditamento (fls. 81/90 do Anexo 2).

Análise: Verifica-se, inicialmente, que o contrato CO 15/92 foi assinado antes da Lei 8.630/93 e antes mesmo da Lei 8.666/93, quando, de acordo com o § 1º do art. 15 do então vigente Decreto-lei nº 2.300/86: *'A Administração, preferentemente à venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado.'*

Todavia, há que se considerar que o art. 175 da Constituição Brasileira de 1988, já estabelecia:

'Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;'

A transferência de arrendamento não encontra amparo legal conforme ensina a professora Maria Silvia Zanella di Pietro (Parcerias na Administração Pública. 4ª ed. São Paulo. Atlas, 2002, p. 111): *O que se contesta é a validade jurídico-constitucional do art. 27, na parte que autoriza a transferência da concessão; o art. 175 da constituição exige que a concessão seja feita **'sempre através de licitação'**; ora, sendo o concessionário eleito por um procedimento licitatório, admitir-se a possibilidade de transferência pura e simples da concessão mediante simples autorização do poder concedente, significaria admitir-se a burla ao dispositivo constitucional e a burla aos princípios da licitação, já que*

assumiria o contrato uma pessoa que não participou do certame ou, se participou, não logrou a almejada vitória.

Concluímos, portanto, que o negócio realizado entre as empresas MIDWESCO Química e Comercial Ltda e a Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda, conforme documento às fls. 88/90 do Anexo 2, com anuência da Codesp, não tem amparo legal.

b) Contrato PRES.16/88, de 11/2/1988, com DI GREGORIO Navegação Ltda., arrendando área com 9.200 m² (antigo Armazém VII), vigente até 1/5/1989, transferido para OMNI Participações e Imóveis Ltda., denominação social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda., autorizado na decisão DIREXE n.º 141.99, de 15/6/1999 e formalizado em 16/6/1999.

Defesa: A cessão do contrato PRES 016/88, conforme documentos às fls. 92/128 do Anexo 2, decorreu de correspondência da cessionária Omni Participações de imóveis Ltda, onde a mesma fundamentava seu pedido na Cláusula Décima Segunda - Cessão ou Transferência e pautou-se no Parecer da Superintência Jurídica (fls. 108/110 do Anexo 2), elaborado em 02.06.99, no que concerne ao prazo de vigência vencido, dos quais destacamos os seguintes entendimentos:

(...) o contrato em questão, ao ter seu prazo transformado em prazo indeterminado, deve ter sua adaptação negociada com a arrendatária, fixando o prazo de 3 anos para sua fluência.

Por sua vez, em razão de haver sido firmado anteriormente à Lei 8.630/93 e por expressa disposição contratual (Cláusula décima segunda), a cessão do contrato firmado com a Di Gregório poderá ser autorizada pela CODESP, se assim entender conveniente sua Direção, sopesando a conveniência e oportunidade da concordância.(...).

O Parecer da Superintendência Jurídica conclui, em síntese, que a fixação do prazo de 03 (três anos) de fluência para o contrato PRES 16/88 seria a melhor solução para o caso ora examinado.

Análise: Verifica-se que no caso presente, diferentemente da situação analisada na alínea ‘a’ acima, trata-se de um contrato firmado antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, ou seja, o contrato ora examinado começou a produzir seus efeitos jurídicos a partir de 01/05/87, uma vez que foi aprovado pela Diretoria da Portobrás, por meio da Resolução nº 360/87, de 17.11.87.

Desse modo, acatamos as justificativas entendendo que prevalece a cláusula décima segunda do Contrato PRES 16/88, ou seja, como não existia legislação, à época, que proibisse a cessão ou transferência do contrato, então vale a cláusula contratual.

Como a legislação também não vedava as sucessivas prorrogações do contrato de arrendamento e este passou a vigorar por prazo indeterminado, entendemos que a melhor solução foi aquela adotada pela CODESP, ao celebrar o Quinto Termo de Aditamento (ver doc. às fls. 136/137) com prazo de vigência de 03 (três) anos.

7.2. Cessão de direitos e ônus de contratos de arrendamento, mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, previstos nos artigos 28 e 29, ambos da Lei n.º 8.666, de 1993, das empresas beneficiadas nos atos de cessão de direitos de contratos de arrendamento Contrato CO.15/92, cessionária Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda. (item 4.3.2) e Contrato PRES.16.88, cessionária OMNI Participações e Imóveis Ltda., razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.

Defesa: Encaminhou os documentos de fls. 139/154 do Anexo 2 relativos à cessionária Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda. Quanto à empresa OMNI afirma, às fls. 265 do Volume 4, que inexistia a obrigatoriedade legal na exigência dos documentos constantes dos artigos 28 e 29 da Lei 8.666/93 e que a referida empresa possuía notória reputação.

Análise: A documentação demonstra a regularidade fiscal e jurídica da empresa cessionária Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda, a época da contratação. Com relação à dispensa da apresentação da documentação fiscal e jurídica da empresa OMNI, entendemos que a comprovação da capacidade e da idoneidade do cessionário são requisitos fundamentais para a contratação e, deve-se considerar ainda que o contrato foi firmado em 16.06.99, já sob a égide da Lei 8.666/93.

7.3. Ausência de homologação do Conselho de Administração - CONSAD/CODESP, exigida no artigo 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP aprovado na AGE de 28/7/1995 (em vigor à época destes fatos e reiterado no Estatuto aprovado na AGE de 24/11/2000) do Primeiro Aditamento ao Contrato CA.16/1988, em 16/6/1999, que promoveu a cessão dos direitos e obrigações, até então pertencentes a DI GREGORIO Navegação Ltda., para a OMNI Participações e Imóveis Ltda., razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda., e prorrogando o prazo contratual por mais três anos.

Defesa: Reafirma que a redação do art. 13, XXIX está sendo interpretada de forma equivocada pelos Analistas do TCU, pois somente o contrato de arrendamento deve ser submetido à apreciação do CONSAD e jamais o aditamento, que é o acessório subsequente.

Análise: Mantemos o nosso entendimento manifestado no subitem 6.4 supra: o Conselho de Administração deve se manifestar em todos os casos em que houver a constituição de ônus reais sobre os bens móveis e imóveis. Assim, no caso presente, não restam dúvidas de que a transferência da área arrendada para a empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda gerou uma nova situação jurídica que constituiu ônus reais sobre a área objeto do contrato de arrendamento, conforme Quinto Termo de Aditamento (ver doc. às fls. 136/137).

7.4. Termo Permissão de Uso, sem prévio procedimento licitatório, em descumprimento ao artigo 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630, de 1993 (Lei dos Portos); artigos 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666, de 1993 e art. 10, inciso VIII, 'in fine', da Lei n.º 8.429/1992:

a) constituída em 20/6/2000, disponibilizando os armazéns 22 , 23 e áreas adjacentes, à empresa Bandeirantes Terminais Alfandegados Ltda., permissão autorizada pela Decisão DIREXE 139.2000, de 2/5/2000;

Defesa: O Assunto já foi tratado no subitem 6.5 acima, mas vale acrescentar a informação constante em suas justificativas às fls. 266 do Volume 4, que o referido Termo de Permissão de Uso foi vigente de 20.06.2000 até 07.12.2000, até a assinatura do Contrato DP 42.4000 com a empresa vencedora da Concorrência 08/2000 - PROAPS 75 AR, que se encontrava em fase de desenvolvimento, e que o Termo de Permissão de Uso teve a finalidade de proporcionar receita financeira, à Codesp, nesse período, até que o processo licitatório fosse concluído.

Análise: Acatamos a justificativa considerando as análises efetuadas no subitem 6.5 supra, entendendo que o Administrador agiu no interesse público ao buscar receita para sanear as finanças da Codesp.

b) constituída em 4/9/2000, disponibilizando 46 guindastes e demais equipamentos da área do Porto de Santos, à empresa SPARTACUS Comércio e Serviços Ltda., bem como permitindo a cobrança de tarifas dos usuários dos serviços, permissão autorizada pela Decisão DIREXE n.º 246 - A.2000, de 28/7/2000.

Defesa: Segue do mesmo princípio explanado no subitem anterior, ou seja, os equipamentos não eram mais utilizados pela Codesp, que havia se retirado das atividades portuárias, e visando a obtenção de receita até a realização de procedimento licitatório, foram cedidos por meio de Termo de Permissão de Uso. Informa ainda que o TPU teve vigência de 04.09.2000 a 27.08.2000, data em que foi celebrado o Contrato DP 029.2001, fruto da concorrência 02.2001.

Análise: Acatamos as justificativas considerando as análises dos subtitens 6.5 e 7.4 'a'.

8. **Diligência** encaminhada ao Sr. José Carlos Mello Rego, cuja resposta encontra-se consignada no Anexo 3, sobre os seguintes pontos:

8.1**.** Sobre o Processo CODESP 25.017/92-61, reconstituído sob n.º 4.126/2000-91, relativamente ao Contrato Operacional CO.15/92, formalizado com MIDWESCO Química e Comercial Ltda., posteriores alterações contratuais e demais documentos pertinentes à execução do contrato;

8.2. Sobre os possíveis reflexos jurídicos para a estatal, inclusive envolvendo questões de responsabilidade solidária, visto a mesma ter assumido perante a Alfândega do Porto de Santos, na carta DIROP/35.07-GF/0609, de 22/9/1997, que os tanques recebedores estavam em área primária alfandegada de sua responsabilidade e que seria fiel depositária da mercadoria até sua liberação:

a) dos Autos de Infração lavrados pela CETESB paralisando a operação de descarga de propanol, butano e solvente industrial, para a qual a MIDWESCO Química e Comercial Ltda. não tinha autorização;

b) dos Autos de Infração lavrados pela Secretaria da Receita Federal, lacrando os tanques GO-8 e GO-9, em 6/1/1998 e 6/3/1998 e posterior descredenciamento do Parque de Tanques da empresa pelo Departamento Nacional de Combustíveis - DNC.

8.3. Sobre as dívidas pendentes, identificadas por natureza e data de vencimento e em valores históricos e corrigidos, das empresas: MIDWESCO QUÍMICA E Comercial Ltda., Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais, UNI-AME Comércio, Importação e Exportação Ltda. e INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.

Comentário:

O responsável encaminhou toda a documentação solicitada às fls. 01/149 do Anexo 3, dos quais destacamos o Contrato Original de Arrendamento CO 15.92 e seus 1º, 2º e 3º Termos Aditivos, onde

percebe-se que até 1997, a MIDWESCO Química e Comercial Ltda, estava exercendo normalmente seus direitos e obrigações relativamente ao contrato CO 15/92.

A Partir de 1999, com edição da Decisão DIREXE nº 64/99 (fls. 60 do Anexo 3) verifica-se que aquela empresa não tem mais interesse em continuar operando no Porto de Santos, inclusive autorizando a cessão a outra empresa desde que a nova cessionária assuma os seus débitos pendentes.

A Codesp por sua vez na tentativa de manter o terminal em funcionamento e buscar ressarcimento dos débitos firmou o 4º Termo Aditivo, com a empresa Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., que como vimos anteriormente não logrou êxito e teve que ser considerado ineficaz.

Novamente, imbuída da necessidade de buscar uma solução para área objeto do contrato, a Codesp firmou o Termo de Retificação e ratificação ao 4º Termo Aditivo, cedendo a área à empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais.

Acontece que, conforme informação da Superintendência Jurídica, de 02.03.2001, às fls. 97 do Anexo 3, a empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais foi impedida de assinar o termo aditivo em virtude de sentença prolatada pelo Juiz Federal da 4ª Vara Federal de Santos, atendendo a Mandado de Segurança impetrado pela Companhia POTENZA de Petróleo Ltda, que anulou a decisão administrativa tomada pela Codesp.

Somente, em 17.04.2002, por intermédio da Decisão DIREXE nº 132.2002, a Diretoria da Codesp decidiu ceder a área à COPAG, nova denominação da Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais, tendo sido firmados os Termos Aditivos de nºs 05 e 06, conforme documentos às fls. 98/130 do Anexo 3.Quantos aos débitos remanescentes do contrato CO 15/92, a COPAG assinou, em 20.05.2002, Termo de Confissão de dívida, onde assume os débitos pendentes, no valor total de R$ 1.088.761,44 (fls. 145/149 do Anexo 3)

9. **CONCLUSÃO**

9.1 . acolhimento das razões de justificativas, relativas ao subitem 5.1, por entender que procede a alegação, amparada na Lei 8.630/93, de que estavam assegurados, ao contratante e à empresa contratada, os direitos, obrigações e garantias relacionados com as previsíveis suplementações futuras.

9.2. rejeição das razões de justificativas, relativas ao subitem 5.2, uma vez que fica caracterizada a responsabilidade do Sr. Marcelo de Azeredo, considerando que apesar da empresa Transportes Cândido Ltda ter ocupado a área arrendada durante aproximadamente 18 meses(dez/96 a maio/98), sem o devido pagamento da locação, nenhuma providência foi adotada, na sua gestão, no sentido de rescindir o contrato de pleno direito e a conseqüente devolução da área.

Todavia deixamos de propor a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, tendo em vista que, a nosso viso, o Administrador agiu de boa-fé, entendendo que não existia interesse por parte de outras empresas em ocupar a citada área e caso a empresa Transportes Cândido Ltda desocupasse a área, esse fato poderia acarretar outros prejuízos como por exemplo: deterioração dos equipamentos, invasão da área, além do fato da Codesp ter de assumir definitivamente o prejuízo deixado pela arrendatária.

9.3. acolhimento das razões de justificativas, relativas ao subitem 6.1, alínea 'a', considerando que a documentação, às fls. 04/20, confirma que a CODESP adotou medidas no sentido de obter o ressarcimento dos alugueis não pagos, tendo em vista que a UNI-AME importação e Exportação comprometeu-se a quitar os débitos pendentes da Cândido Armazéns Gerais Ltda.

9.4. acolhimento das razões de justificativas, relativas ao subitem 6.1, alínea 'b', considerando que a relativa demora na retomada da área objeto do Contrato PRES 16/88, deveu-se à cautela adotada pela CODESP no sentido de não provocar uma situação jurídica que se arrastasse por tempo indeterminado, uma vez que a única motivação para a devolução da área pela DI GREGORIO Navegação Ltda era o fato da citada área encontrar-se dentre aquelas que seriam licitadas conforme previsto no PROAPS (Programa de Arrendamentos e Parcerias do Porto de Santos)

9.5. acolhimento das razões de justificativas, relativas ao subitem 6.2, alínea 'a', entendendo que o objetivo da Administração ao ceder a área objeto do Contrato CO 15/92 à POTENZA teve como motivação principal buscar o ressarcimento dos prejuízos causados pela MIDWESCO.

9.6 . acolhimento das razões de justificativas relativas, ao subitem 6.2, alínea 'b', por entender que a documentação, às fls. 04/20, confirma que a CODESP adotou medidas no sentido de obter o ressarcimento dos alugueis não pagos, tendo em vista que a UNI-AME importação e Exportação comprometeu-se a quitar os débitos da empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda.

9.7 . acolhimento das razões de justificativas, relativas ao subitem 6.2, alínea 'c', considerando que a documentação, às fls. 04/20, confirma que a CODESP adotou medidas no sentido de obter o

ressarcimento dos alugueis não pagos, tendo em vista que a UNI-AME importação e Exportação comprometeu-se a quitar os débitos da empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda.

9.8 . rejeição das razões de justificativas do Sr. Paulo Fernandes do Carmo relativas ao subitem 6.3 'a', em conseqüência, do mesmo haver assinado o 4º Termo Aditivo ao contrato CO 15/92, sem que a empresa Companhia Potenza de Petróleo Ltda houvesse apresentado a documentação de constituição jurídica e regularidade fiscal, exigida pela Lei 8.666/93, ou seja, cabe ao administrador zelar pela regularidade da contratação, tanto é verdade, que o citado termo aditivo, posteriormente, foi considerado ineficaz pelo Conselho de Administração. Portanto, houve falha formal.

9.9 . rejeição das razões de justificativas do Sr. Paulo Fernandes do Carmo, relativas ao subitem 6.3 'b', uma vez que a documentação apresentada não comprova que a empresa UNI-AME, na data da contratação do arrendamento das áreas objetos dos Contratos PRES.11/89 e CA.14/92, apresentava situação de regularidade fiscal e previdenciária, caracterizando uma falha na formalização do contrato.

9.10. rejeição das razões de justificativas do Sr. Paulo Fernandes do Carmo, relativas ao subitem 6.4, por entender que o Conselho de Administração deve se manifestar em todos os casos em que a contratação ensejar ônus reais sobre os bens móveis ou imóveis sob a guarda da Codesp e no caso da cessão dos contratos CA 14/92 e PRES 11/89 à empresa UNI-AME, não houve a homologação do Conselho de Administração, que a nosso ver caracteriza uma falha formal.

9.11. acolhimento das razões de justificativas relativas ao subitem 6.5, considerando que a utilização do instrumento 'Termo de Permissão de Uso' temporariamente, até que seja realizado o competente procedimento licitatório, não fere os princípios legais.

9.12. acolhimento das razões de justificativas relativas ao subitem 6.6, entendendo que o responsável adotou as medidas cabíveis objetivando o ressarcimento do prejuízo causado pela empresa MIDWESCO.

9.13. acolhimento das razões de justificativas relativas ao subitem 6.7, considerando que a Diretoria Executiva da Codesp agiu buscando o ressarcimento dos prejuízos e no sentido de manter a área ocupada, medidas que proporcionaram a obtenção de receita.

9.14. rejeição razões de justificativas do Sr. Wagner Gonçalves Rossi relativas ao subitem 7.1 'a', em virtude da cessão de instalações portuárias sem os devidos procedimentos licitatórios, em desrespeito ao art. 175 da Constituição Brasileira de 1988.

9.15. acolhimento das razões de justificativas relativas ao subitem 7.1 'b', considerando que a legislação em vigor não vedava as sucessivas prorrogações do contrato de arrendamento CO 15/92 e este passou a vigorar por prazo indeterminado. Assim, entendemos que prevalecia a cláusula décima segunda do citado contrato e a melhor solução foi aquela adotada pela CODESP, ao celebrar o Quinto Termo de Aditamento (ver doc. às fls. 136/137) com prazo de vigência de 03 (três) anos.

9.15. rejeitamos, em parte, as razões de justificativas do Sr. Wagner Gonçalves Rossi, relativas ao subitem 7.2, considerando que a ausência da documentação, que comprovasse a capacidade e a idoneidade da empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., prevista nos artigos 28 e 29 da Lei 8.666/93, constitui falha na formalização do termo aditivo ao contrato PRES 16/88.

9.16. rejeição das razões de justificativas do Sr. Wagner Gonçalves Rossi relativas ao subitem 7.3, em virtude da ausência de homologação do CONSAD/CODESP do 1º Termo Aditivo ao contrato CA 16/88 que promoveu a cessão dos direitos e obrigações à empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda. Houve falha formal.

9.17. acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Wagner Gonçalves Rossi, relativas ao subitem 7.4 'a', considerando as análises efetuadas no subitem 6.5, bem como entendendo que o Administrador agiu no interesse público ao buscar receita para sanear as finanças da Codesp.

9.18. acolhimento das razões de justificativas relativas ao subitem 7.4 'b', considerando que os equipamentos não eram mais utilizados pela Codesp, que havia se retirado das atividades portuárias, e visando a obtenção de receita até a realização de procedimento licitatório, foram cedidos por meio de Termo de Permissão de Uso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Por todo o exposto, considerando que nestes autos se aprecia representação, formulada por equipe de auditoria desta SECEX/SP, decorrente de trabalho realizado na Companhia Docas do Estado de São Paulo e, considerando, ainda, que somente foram detectadas falhas formais, que não acarretaram prejuízos à CODESP, propomos:

10.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

10.2. acolhimento das razões de justificativas, apresentadas pelos Srs. Marcelo de Azeredo, relativa ao subitem 5.1, Paulo Fernandes do Carmo, relativas aos subitens 6.1, alíneas 'a' e 'b', 6.2, alíneas 'a' 'b' e 'c', 6.5, 6.6 e 6.7 e Wagner Gonçalves Rossi , relativas aos subitens 7.1, alínea 'b', 7.4, alíneas 'a' e 'b';

10.3. rejeição das razões de justificativas, apresentadas pelos Srs. Marcelo de Azeredo, relativa ao subitem 5.2, Paulo Fernandes do Carmo, relativas aos subitens 6.3, alíneas 'a' e 'b' e 6.4 e Wagner Gonçalves Rossi, relativas aos subitens 7.1, alíneas 'a', 7.2, em parte e 7.3., eximindo os responsáveis da cobrança da multa prevista no inciso II, do artigo 58 da Lei 8.443/92, tendo em vista que não foram constatados danos aos cofres da CODESP causados pelos atos dos referidos administradores, no que concerne a cada um, pelas ocorrências examinadas na presente representação;

10.4. encaminhar à Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP cópia da Decisão que vier a ser deliberada;

10.5. outrossim, seja determinado à Codesp que:

a) se abstenha de firmar contratos de arrendamento sem a apresentação dos documentos que comprovem a regularidade jurídica e fiscal da empresa arrendatária;

b) com fins de regularizar a situação das áreas arrendadas, não se utilize de aditamentos para repassar à outras empresas os contratos de arrendamento; e

c) quando, por qualquer motivo, a empresa arrendatária deixar de exercer suas obrigações relativas aos contratos de arrendamento, providenciar a rescisão do contrato e realizar o devido procedimento licitatório para a contratação da nova arrendatária; e

10.6. arquivar o presente processo."

2. O Senhor Diretor da 1ª DT/SECEX-SP diverge parcialmente do encaminhamento sugerido pela instrução, por considerar que não há como afastar a aplicação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência.

3. Assim, no parecer de fls. 398/399 – vol. 4, defende as providências que entende cabíveis, conforme reproduzido a seguir:

"No tocante à instrução formulada pelo analista, considero oportuno tecer algumas observações em relação às propostas de encaminhamento.

Na irregularidade apontada no subitem 5.2 da instrução, constato que o **Sr. Marcelo de Azeredo** não tomou as providências necessárias para rescindir o Contrato CA 11/80, de 02.3.1989, firmado com a empresa Transportes Cândido Ltda e retomar a referida área.

Quanto às irregularidades constantes nos **subitens 6.3 "a" e , 6.3 "b" e 6.4**, de responsabilidade do Sr. **Paulo Fernandes do Carmo**, verifico que houve sim cessão de direitos e ônus de contratos de arrendamento, mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, contrariando as disposições contidas nos arts. 28 e 29 da Lei nº8.666/93, à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., relativamente ao Contrato CO 15/92, e à UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda., relativamente aos contratos PRES.11/89 e CA 14/92. Além disso, verificou-se o não cumprimento do art .13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP, isto é, ausência de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP (CONSAD/CODESP), do Primeiro Aditivo relativo aos contratos nºs PRES.11/89 e CA14/92.

Ainda no que tange às irregularidades apontadas em nome do Sr. Paulo Fernandes do Carmo, considero que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável relativas aos **subitens 6.2 "a" e 6.2"b"** devem ser rejeitadas, pois o responsável deveria ter autorizado a realização de procedimento licitatório, nos termos do art.4º, inciso I, da Lei nº 8.630, de 1993, e dos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666, de 1993.

Agora, com referência às irregularidades assinaladas nos **subitens 7.1 "a" e 7.1 "b"**, sob responsabilidade do Sr. **Wagner Gonçalves Rossi**, constatou-se que o contrato de nº CO15/92, de 20.07.1992, firmado com a MIDWESCO Química e Comercial Ltda., e o contrato PRES 016/88, firmado com a DI GREGORIO Navegação Ltda, não foram precedidos de procedimento licitatório, contrariando a disposição estabelecida no art.4º, inciso I, da Lei nº 8.630, de 1993, e nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666, de 1993, bem como no art. 10, inciso VIII, "in fine", da Lei nº 8.429, de 1992. Quanto às irregularidades verificadas nos **subitens 7.2 e 7.3,** vinculadas também ao referido gestor, as justificativas foram refutadas pelo analista, uma vez que ficou constatado que houve cessão de direitos e ônus de contratos de arrendamento, mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, previstos nos arts 28 e 29 da Lei nº 8.666/93, das empresas

beneficiadas nos atos de cessão de direitos de contratos de arrendamento (contrato CO15/92, cessionária Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., e Contrato PRES 16/88, cessionária OMNI Participações Imóveis Ltda., razão social alterada posteriormente para Bandeirantes – Terminais Alfandegados Ltda). Outra justificativa rejeitada pelo analista refere-se ao fato de não haver a manifestação do Conselho de Administração sobre os aditamentos relativos aos Contratos CO 15/92 e CA 16/88, contrariando o disposto no art.13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.

Por isso, considero que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para suprimir as irregularidades mencionadas anteriormente, e, portanto, não vislumbro a hipótese de afastar a aplicação de multa aos Srs. Marcelo de Azeredo, Paulo Fernandes do Carmo e Wagner Gonçalves Rossi, nos termos previstos nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/92, c/c os incisos II e III do art.268 do Regimento Interno/TCU.

Destarte, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo de Azeredo, relativamente ao subitem 5.1, Paulo Fernandes do Carmo, no tocante aos subitens 6.1, alíneas "a" e "b", 6.2, alínea "c", 6.5, 6.6 e 6.7, e Wagner Gonçalves Rossi , quanto aos subitens 7.1, alínea "b", 7.4, alíneas "a" e "b";

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo de Azeredo, no que concerne ao **subitem 5.2**, Paulo Fernandes do Carmo, relativamente ao **subitem 6.2, alíneas "a" e "b", e subitens 6.3**, alíneas "a" e "b", e **6.4,** e Wagner Gonçalves Rossi, quanto aos **subitens 7.1, alínea "a", 7.2 e 7.3**, aplicando-lhes a multa prevista nos incisos I e II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a ocorrência de atos de gestão antieconômicos, bem como de atos praticados com infração a norma legal de natureza financeira e operacional, a teor dos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/92, c/c os incisos II e III do art.268 do Regimento Interno/TCU;

d) encaminhar à Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP cópia da Decisão que vier a ser deliberada;

e) determinar à CODESP que:

e.1) se abstenha de firmar contratos de arrendamento sem a apresentação dos documentos que comprovem a regularidade jurídica e fiscal da empresa arrendatária, de modo a cumprir as disposições contidas nos arts. 28 e 29 da Lei nº 8.666/93;

e.2) com fins de regularizar a situação das áreas arrendadas, não se utilize de aditamentos para repassar a outras empresas os contratos de arrendamento;

e.3) quando, por qualquer motivo, a empresa arrendatária deixar de exercer suas obrigações relativas aos contratos de arrendamento, providenciar a rescisão do contrato, em observância ao disposto no art.79 da Lei nº8.666/93;

e.4) promover o devido procedimento licitatório para a contratação da nova arrendatária, nos termos do inciso I do art. 4º da Lei nº 8.630/1993 e do art. 2º da Lei nº 8.666/93; e

f) arquivar o presente processo."

4. O titular da unidade técnica, em cota singela (fls. 399 – vol. 4), acompanha a proposição acima, do Diretor da 1ª DT/SECEX-SP.

5. O Ministério Público, por sua Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, diverge, em parte, da proposta de encaminhamento formulada pelo Diretor da SECEX-SP, por entender que a aplicação de multa aos responsáveis deverá ser levada a efeito no exame das contas da CODESP, exercícios de 1998 (TC-006.902/1999-5) e 1999 (TC-008.282/2000-3), que se encontram sobrestadas no seu julgamento, aguardando decisão de processos correlatos.

6. Para tanto, a Senhora Representante do MP propõe anexar às referidas contas cópia da deliberação que o Tribunal vier a adotar no presente feito.

7. Por fim, Sua Excelência esclarece que, não obstante as ocorrências aqui relatadas alcançarem os exercícios de 1997 a 2000, não cabe interpor recurso de revisão com vistas à reabertura das contas de 1997 (TC-700.162/1998-4) e de 2000 (TC-009.216/2001-0), porquanto transcorreram mais de cinco anos desde os seus julgamentos, que foram efetivados, respectivamente, por meio do Acórdão nº 359/2002-TCU-1ª Câmara, Sessão de 21/5/2002, e da Relação nº 35/2002-TCU-1ª Câmara, Sessão de 20/8/2002.

É o relatório.

VOTO

Trago à deliberação deste Colegiado as análises sobre as razões de justificativa oferecidas pelos ex-Presidentes da Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, Senhores Marcelo de Azeredo (CPF 028.264.018-58, período de 14/6/1995 a 15/5/1998), Paulo Fernandes do Carmo (CPF 351.371.008-97, período de 16/5/1998 a 26/4/1999) e Wagner Gonçalves Rossi (CPF 031.203.258-72, período de 27/4/1999 a 5/12/2000), em face de audiências autorizadas por despacho do então Relator, Ministro Adylson Motta (fls. 218 – vol. 4), tendo em vista irregularidades constatadas em contratos de arrendamento firmados por aquela estatal.

2. As ocorrências foram identificadas por ocasião de auditoria realizada pela SECEX-SP, tendente ao saneamento das contas/2001 da CODESP (TC-010.547/2002-4), em razão dos fatos ali noticiados pelo controle interno, resultando no presente processo de representação, nos termos do art. 237, inciso V, c/c o art. 246 do Regimento Interno/TCU.

3. Na oportunidade, o julgamento daquelas contas/2001 achava-se sobrestado, no aguardo da apreciação final do levantamento de auditoria efetivado na companhia (TC-006.788/2002-1), em grau de recurso.

4. Com efeito, para esta representação foram carreadas somente constatações que não alcançam as sobreditas contas/2001, abrangendo os exercícios de 1997 a 2000, conforme esclarecido no parecer de fls. 213 – vol. 4, tendo-se, assim, a seguinte situação dos processos correspondentes:

TC Nº	EXERCÍCIO	SITUAÇÃO ATUAL DAS CONTAS
700.162/1998-4	1997	Julgadas irregulares, conforme Acórdão nº 359/2002-TCU-1ª Câmara (Sessão de 21/5/2002), cujo item 8.4 determinou que as providências necessárias à apuração de débito fossem adotadas nas contas/1998 da entidade (TC-006.902/1999-5)
006.902/1999-5	1998	Julgamento sobrestado, em razão da matéria tratada no TC-011.765/1999-2 (relatório de auditoria na área de licitações e contratos)
008.282/2000-3	1999	Julgamento sobrestado, em razão da matéria tratada no TC-011.765/1999-2 (relatório de auditoria na área de licitações e contratos)
009.216/2001-0	2000	Julgadas regulares com ressalva, consoante Relação nº 35/2002-TCU-1ª Câmara, ata nº 28/2002, Sessão de 20/8/2002

5. Como visto no relatório precedente, embora a instrução rejeite, em parte, as alegações apresentadas pelos responsáveis, entende não caber aplicação de multa a eles, tendo em vista que as ocorrências apontadas caracterizariam falhas formais, que não teriam causado dano aos cofres da CODESP.

6. Divergindo desse posicionamento, o Diretor da 1ª DT/SECEX-SP e o titular da unidade técnica são de opinião que existem sim motivos para que sejam apenados os ex-gestores da companhia, a teor dos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, considerando ter havido prática de atos de gestão antieconômicos, bem assim de atos com infração à norma legal de natureza financeira e operacional.

7. Já o Ministério Público, por sua Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, apesar de concordar com esta última proposta (aplicação de multa aos responsáveis), pensa que ela deverá ser concretizada somente nas únicas contas da CODESP que ainda podem sofrer influência dos fatos ora apurados, ou seja, aquelas relativas aos exercícios de 1998 e 1999 (ambas sobrestadas no seu julgamento), porquanto as correspondentes aos outros dois períodos igualmente alcançados (1997 e 2000) já foram julgadas há mais de cinco anos, estando, portanto, com sua revisão inviabilizada, em face da regra estatuída no art. 35 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno/TCU.

8. Pelo que vejo dos exames aqui procedidos, relativamente a vários procedimentos questionados não há divergência quanto às razões de justificativa apresentadas pelos ex-dirigentes, sendo uniformes os pareceres da instrução, do Diretor, do Secretário e da representante do Ministério Público, no sentido do seu acolhimento.

9. Daí minha anuência em que se reconheça isso desde logo, com a adoção dos fundamentos ali expendidos como razões de decidir, tendo-se como adequadamente esclarecidos os acontecimentos reunidos no quadro 1 abaixo, aproveitando-se tal compreensão aos demais responsáveis não ouvidos em audiência, dadas as circunstâncias objetivas presentes (v. art. 281 do RI/TCU).

10. Ressalvo desse entendimento tão-somente o contido no item 6.2 – “c”, porquanto não vislumbro coerência em se acolher a argumentação relativa ao ato tratado nesse tópico, enquanto estão sendo rechaçadas idênticas alegações para os atos de mesma natureza reunidos nos itens 6.2 – “a” e 6.2 – “b”.

QUADRO 1 – RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS PELOS PARECERES (INSTRUÇÃO, DIRETOR, SECRETÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO)

ITEM DA INSTRUÇÃO	OCORRÊNCIA	DIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA
5.1	Assinatura do terceiro aditivo ao contrato operacional CO. 15/92, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., aumentando a área originariamente arrendada de 8.630,48 m² para 34.902,68 m², implicando em acréscimo de 219,46% no objeto contratado, em prejuízo das disposições do art. 4.º da Lei n.º 8.630/1993, c/c o art. 65, § 1.º, da Lei n.º 8.666/1993, tendo em vista a submissão dos contratos de arrendamento ao regime de licitações e contratos da administração pública, que veda acréscimos superiores a 25% do objeto contratado.	**Marcelo de Azeredo**
6.1 – a	Ausência de adoção de medidas eficazes para rescindir o contrato de arrendamento CA.14/92, firmado com a empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda., que vinha descumprindo sistematicamente cláusulas contratuais.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.1 – b	Falta de providências tendentes à devolução, após rescisão contratual, de área arrendada à firma DI GREGORIO Navegação Ltda. (contrato PRES.16/88).	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.2 - c	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CA.14/92, assinado em 10/8/1992, com a firma Cândido Armazéns Gerais Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/7/1993) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.5	Assinatura, em 12/4/1999, por tempo indeterminado, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.6	Existência de débito em nome da empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., relativamente a serviços prestados pela CODESP desde 1997, reconhecido em 6/3/1999, no valor de R$ 208.982,49, não assumido pelas cessionárias sucessoras, Companhia POTENZA de Petróleo e Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., não obstante compromissos firmados nesse sentido.	**Paulo Fernandes do Carmo**
	Falta de providências para a cobrança de débitos pendentes, relativamente à correção monetária e juros de mora, em face dos contratos CA 14/92 e PRES.11/89, firmados com as	

6.7	empresas Cândido Armazéns Gerais Ltda. e Transporte Cândido Ltda., valores esses não exigidos na oportunidade da cessão dos direitos e obrigações decorrentes dos referidos contratos, bem assim da permissão de uso à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.).	**Paulo Fernandes do Carmo**
7.1 – b	Cessão à empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda.(razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termo formalizado em 16/6/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.16/88, assinado em 11/2/1988, com a firma DI GREGORIO Navegação Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – a	Assinatura, em 20/6/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa Bandeirantes Terminais Alfandegados Ltda., com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – b	Assinatura, em 4/9/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de equipamentos, em favor da empresa SPARTACUS Comércio e Serviços Ltda., deixando de cumprir o estatuído no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**

11. Já com relação aos pontos cujas razões de justificativa foram rejeitadas, seja pela instrução, seja pelos pareceres subseqüentes (Diretor, Secretário e Ministério Público), algumas considerações se fazem necessárias.

12. Primeiramente, é de notar que as audiências promovidas pela SECEX-SP limitaram-se aos ex-Presidentes da CODESP, embora os atos em questão tenham sido (ou deveriam ter sido) adotados por deliberação de colegiados, no âmbito dos dois órgãos da administração superior da empresa – o Conselho de Administração (composto de seis membros) e a Diretoria Executiva (composta de diretor-presidente e cinco diretores) –, segundo se depreende dos seguintes dispositivos do estatuto da companhia (fls. 170/188 – vol. principal):

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

"Art. 13. Ao Conselho de Administração, sem exclusão de outras atribuições previstas em lei, compete:

(...)

XXIX - homologar convênios, contratos de cessão, comodato, permuta, locação e arrendamento de bens móveis e imóveis e sobre a constituição de ônus reais sobre os mesmos;

XXX - homologar contratos operacionais, praticando preços que viabilizem a agregação de novas receitas;

(...)"

DIRETORIA EXECUTIVA

"Art. 17. À Diretoria-Executiva, sem exclusão de outras atribuições previstas em lei, compete:

I - manifestar-se previamente sobre os assuntos a serem submetidos ao Conselho de Administração;

(...)

VII - aprovar convênios, contratos de cessão, comodato, permuta, locação e arrendamento de bens móveis e imóveis e sobre a constituição de ônus reais sobre os mesmos;

(...)

IX - aprovar contratos operacionais, praticando preços que viabilizem a agregação de novas receitas;

(...)

XII – submeter à homologação do Conselho de Administração os preços fixados para os produtos ou serviços produzidos ou prestados pela CODESP.”

13. Por aí se vê que não há como isentar de responsabilidade pelos atos cujas alegações estão sendo rejeitadas pela SECEX-SP e pelo MP os demais administradores que, de alguma forma, participaram de sua efetivação. E observe-se que, não fosse pelas disposições estatutárias antes reproduzidas, restariam ainda como impositivas as regras fixadas no mesmo sentido tanto pela lei que rege as sociedades por ações (Lei nº 6.404/1976, arts. 138, 142 - VI e 158) quanto pela Instrução Normativa-TCU nº 47/2004 (art. 12, § 4º).

14. Sendo assim, não me parece de boa técnica processual firmar-se neste momento juízo de mérito sobre os argumentos oferecidos pelos ex-presidentes da CODESP, e que não tiveram reconhecimento nos pareceres instrutivos do presente processo, posto que existe a possibilidade de eles receberem novo tratamento ante os argumentos que poderão advir com as possíveis audiências de outros gestores igualmente responsáveis.

15. Portanto, acredito mais apropriado fazer-se tal avaliação nas contas da empresa que ainda poderão sofrer reflexos dos procedimentos em referência (exercícios de 1998 e 1999), até para evitar que se incorra na vedação prevista no art. 206 do Regimento Interno/TCU.

16. Mesmo porque, na linha do posicionamento sustentado pelo Ministério Público, a eventual aplicação de multa aos responsáveis teria melhor lugar naqueles processos, nos quais caberia também decidir-se sobre a necessidade ou não de se estender aos outros responsáveis (demais membros da Diretoria Executiva e Conselho de Administração) a audiência determinada no despacho de fls. 218 – vol. 4, relativamente às ocorrências consignadas no quadro 2 abaixo:

QUADRO 2 – OCORRÊNCIAS CUJAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DEVERÃO TER O JUÍZO DE MÉRITO NAS CONTAS DA CODESP, EXERCÍCIOS DE 1998 E 1999, AO LADO DAS ALEGAÇÕES EVENTUALMENTE SOLICITADAS JUNTO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS

ITEM DA INSTRUÇÃO	NATUREZA	**DIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA**
5.2	Falta de adoção de medidas eficazes para a rescisão do contrato CA.11/89, de 2/3/1989, firmado com a empresa Transportes Cândido Ltda., arrendatária que colocou o imóvel à disposição da CODESP em 10/3/1998 (expediente nº 7345/98-44), sem que a estatal tomasse as providências necessárias para a retomada da área.	**Marcelo de Azeredo**
6.2 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., mediante termo formalizado em 11/3/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, de 20/7/1992, firmado com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.2 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.11/89, de 2/3/1989, assinado com a firma Transportes Cândido Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/1/1992) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto	**Paulo Fernandes do Carmo**

	no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	
6.2 - c	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CA.14/92, assinado em 10/8/1992, com a firma Cândido Armazéns Gerais Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/7/1993) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.3 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., de direitos e ônus de contrato de arrendamento (nº CO.15/92), mediante termo de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993 (obs: o aditivo foi posteriormente anulado, tendo em vista que a empresa não estava formalmente constituída à data do aditamento).	Paulo Fernandes do Carmo
6.3 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), de direitos e ônus de contratos de arrendamento (nºs PRES.11/89 e CA.14/92), mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993:	Paulo Fernandes do Carmo
6.4	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditivo aos contratos n.ºs CA.14/92 e PRES.11/89, firmado em 11/2/1999, que promoveu a unificação desses dois intrumentos, bem assim a prorrogação da vigência por 10 anos e a cessão dos direitos e obrigações das arrendatárias originárias para a empresa UNI-AME Comércio, Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR - Terminal Alfandegado Ltda), não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Paulo Fernandes do Carmo
7.1 – a	Cessão à empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., mediante termo formalizado em 23/2/2000, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, assinado em 20/7/1992, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o estabelecido no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
	Cessão às empresas Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda. e OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão	

7.2	social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termos de aditamento, dos direitos e ônus decorrentes dos contratos de arrendamento CO.15/92 e PRES.16/88, respectivamente, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
7.3	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditamento ao contrato CA.16/1988, assinado em 16/6/1999, que promoveu a cessão dos direitos e obrigações, até então pertencentes à empresa DI GREGORIO Navegação Ltda., para a empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), e prorrogou o prazo contratual por mais três anos, não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Wagner Gonçalves Rossi

17. Favorece ainda esse encaminhamento o fato de, por força do Acórdão nº 1.811/2007-TCU-Plenário, já ter sido levado para as ditas contas (1998 e 1999) o exame de mérito sobre as alegações de defesa acerca de várias irregularidades constatadas em outra auditoria do TCU na CODESP (TC-015.162/2004-8), semelhantes às que ora estão sendo noticiadas, compreendendo igualmente contratos de arrendamento, inclusive com o envolvimento de alguns responsáveis ouvidos em audiência nestes autos.

18. Assim, até mesmo para fins de dosimetria da penalidade que eventualmente venha a ser aplicada, é conveniente que não se perca a noção de conjunto das irregularidades pelas quais respondem esses gestores, em face dos vários processos em que constam como responsáveis.

19. Penso também que as determinações alvitradas nos pareceres que antecedem este voto terão melhor assento nas mesmas contas (1998 e 1999), para as quais está sendo transferido o juízo de mérito sobre as razões de justificativa a que se reporta o quadro 2 supra, dada a correlação entre os temas abordados.

Ante todo o exposto, escusando-me por dissentir parcialmente do encaminhamento sugerido pela SECEX-SP e pelo Ministério Público, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1613/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-009.767/2004-1 (com 4 volumes e 4 anexos).
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União (Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP), Juiz Federal Sidmar Dias Martins (2ª Vara Federal – Santos/SP), Procuradora da República Marina Filgueira de Carvalho Fernandes (Procuradoria da República no Município de Santos/SP) e Procurador da República Pedro Antônio Roso (Procuradoria da República no Município de Santos/SP).
3.1. Responsáveis: Marcelo de Azeredo (CPF: 028.264.018-58, cargo: Diretor-Presidente, período: 14/6/1995 a 15/5/1998); Paulo Fernandes do Carmo (CPF: 351.371.008-97, cargo: Diretor-Presidente, período: 16/5/1998 a 26/4/1999) e Wagner Gonçalves Rossi (CPF: 031.203.258-72, cargo: Diretor-Presidente, período: 27/4/1999 a 5/12/2000).
4. Unidade Jurisdicionada: Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP.

8. Advogados constituídos nos autos: Marcos Furkim Netto (OAB/SP 57.056), Walter Luis Bernardes Albertoni (OAB/SP 123.283), Líntia Marsigli Afonso Costa (OAB/SP 127.688), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Juliana Peruzzo de Caroli (OAB/SP 209.207), Kamila de Freitas Fogolin (OAB/SP 237.103) e Ayrton Apparecido Gonzaga (OAB/SP 19.141).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – SECEX/SP, à vista de irregularidades constatadas em fiscalização realizada na Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso V, c/c o art. 246 do Regimento Interno/TCU;

9.2. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente;

9.3. nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno/TCU, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis indicados no quadro seguinte, relativamente às ocorrências igualmente anunciadas:

ITEM DA INSTRUÇÃO	OCORRÊNCIA	RESPONSÁVEL DIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA
5.1	Assinatura do terceiro aditivo ao contrato operacional CO. 15/92, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., aumentando a área originariamente arrendada de 8.630,48 m² para 34.902,68 m², implicando em acréscimo de 219,46% no objeto contratado, em prejuízo das disposições do art. 4.º da Lei n.º 8.630/1993, c/c o art. 65, § 1.º, da Lei n.º 8.666/1993, tendo em vista a submissão dos contratos de arrendamento ao regime de licitações e contratos da administração pública, que veda acréscimos superiores a 25% do objeto contratado.	**Marcelo de Azeredo**
6.1 – a	Ausência de adoção de medidas eficazes para rescindir o contrato de arrendamento CA.14/92, firmado com a empresa Cândido Armazéns Gerais Ltda., que vinha descumprindo sistematicamente cláusulas contratuais.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.1 – b	Falta de providências tendentes à devolução, após rescisão contratual, de área arrendada à firma DI GREGORIO Navegação Ltda. (contrato PRES.16/88).	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.5	Assinatura, em 12/4/1999, por tempo indeterminado, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.6	Existência de débito em nome da empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., relativamente a serviços prestados pela CODESP desde 1997, reconhecido em 6/3/1999, no valor de R$ 208.982,49, não assumido pelas cessionárias sucessoras, Companhia POTENZA de Petróleo e Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., não obstante compromissos firmados nesse sentido.	**Paulo Fernandes do Carmo**
	Falta de providências para a cobrança de débitos pendentes, relativamente à correção monetária e juros de mora, em face	

6.7	dos contratos CA 14/92 e PRES.11/89, firmados com as empresas Cândido Armazéns Gerais Ltda. e Transporte Cândido Ltda., valores esses não exigidos na oportunidade da cessão dos direitos e obrigações decorrentes dos referidos contratos, bem assim da permissão de uso à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.).	**Paulo Fernandes do Carmo**
7.1 – b	Cessão à empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda.(razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termo formalizado em 16/6/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.16/88, assinado em 11/2/1988, com a firma DI GREGORIO Navegação Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – a	Assinatura, em 20/6/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de áreas, em favor da empresa Bandeirantes Terminais Alfandegados Ltda., com inobservância do disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**
7.4 – b	Assinatura, em 4/9/2000, sem prévio procedimento licitatório, de termo de permissão de uso de equipamentos, em favor da empresa SPARTACUS Comércio e Serviços Ltda., deixando de cumprir o estatuído no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Wagner Gonçalves Rossi**

9.4. transferir para as contas da CODESP, exercícios de 1998 (TC-006.902/1999-5) e 1999 (TC-008.282/2000-3), o julgamento de mérito sobre as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis apontados no quadro abaixo, relativamente às ocorrências igualmente identificadas, devendo ter lugar naqueles processos a deliberação sobre a necessidade ou não de se estender aos outros responsáveis (demais membros da Diretoria Executiva e Conselho de Administração) a audiência determinada no despacho de fls. 218 – vol. 4, afora a decisão sobre eventuais determinações à empresa:

ITEM DA INSTRUÇÃO	OCORRÊNCIA	**RESPONSÁVEL DIRETOR-PRESIDENTE OUVIDO EM AUDIÊNCIA**
5.2	Falta de adoção de medidas eficazes para a rescisão do contrato CA.11/89, de 2/3/1989, firmado com a empresa Transportes Cândido Ltda., arrendatária que colocou o imóvel à disposição da CODESP em 10/3/1998 (expediente nº 7345/98-44), sem que a estatal tomasse as providências necessárias para a retomada da área.	**Marcelo de Azeredo**
6.2 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., mediante termo formalizado em 11/3/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, de 20/7/1992, firmado com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**

6.2 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato PRES.11/89, de 2/3/1989, assinado com a firma Transportes Cândido Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/1/1992) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.2 - c	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), mediante termo formalizado em 11/2/1999, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CA.14/92, assinado em 10/8/1992, com a firma Cândido Armazéns Gerais Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado (vigente até 1/7/1993) e débitos pendentes, sem prévio procedimento licitatório, deixando de observar o disposto no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993	**Paulo Fernandes do Carmo**
6.3 – a	Cessão à Companhia POTENZA de Petróleo Ltda., de direitos e ônus de contrato de arrendamento (nº CO.15/92), mediante termo de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993 (obs: o aditivo foi posteriormente anulado, tendo em vista que a empresa não estava formalmente constituída à data do aditamento).	Paulo Fernandes do Carmo
6.3 – b	Cessão à empresa UNI-AME Comércio Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR Terminal Alfandegado Ltda.), de direitos e ônus de contratos de arrendamento (nºs PRES.11/89 e CA.14/92), mediante termos de aditamento, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal da cessionária, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993:	Paulo Fernandes do Carmo
6.4	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditivo aos contratos n.ºs CA.14/92 e PRES.11/89, firmado em 11/2/1999, que promoveu a unificação desses dois intrumentos, bem assim a prorrogação da vigência por 10 anos e a cessão dos direitos e obrigações das arrendatárias originárias para a empresa UNI-AME Comércio, Importação e Exportação Ltda. (razão social posteriormente alterada para INTERMAR - Terminal Alfandegado Ltda), não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Paulo Fernandes do Carmo
	Cessão à empresa Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda., mediante termo formalizado em 23/2/2000,	

7.1 – a	dos direitos e obrigações decorrentes do contrato CO.15/92, assinado em 20/7/1992, com a empresa MIDWESCO Química e Comercial Ltda., sob a égide do Decreto n.º 59.832/1966, com prazo de vigência expirado, sem prévio procedimento licitatório, não sendo observado o estabelecido no art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 8.630/1993, e nos arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
7.2	Cessão às empresas Hamilton Fox Terminais e Armazéns Gerais Ltda. e OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), mediante termos de aditamento, dos direitos e ônus decorrentes dos contratos de arrendamento CO.15/92 e PRES.16/88, respectivamente, sem exigência de prévia apresentação dos documentos de constituição jurídica e regularidade fiscal, previstos nos arts. 28 e 29 da Lei n.º 8.666/1993.	Wagner Gonçalves Rossi
7.3	Falta de homologação, pelo Conselho de Administração da CODESP, do primeiro aditamento ao contrato CA.16/1988, assinado em 16/6/1999, que promoveu a cessão dos direitos e obrigações, até então pertencentes à empresa DI GREGORIO Navegação Ltda., para a empresa OMNI Participações e Imóveis Ltda. (razão social posteriormente alterada para Bandeirantes - Terminais Alfandegados Ltda.), e prorrogou o prazo contratual por mais três anos, não sendo observada a exigência contida no art. 13, inciso XXIX, do Estatuto da CODESP.	Wagner Gonçalves Rossi

9.5. determinar a juntada de cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, às contas da CODESP, exercícios de 1998 (TC-006.902/1999-5) e 1999 (TC-008.282/2000-3), para os fins previstos no item anterior (9.4);

9.6. determinar o arquivamento deste processo, ante o disposto no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU;

9.7. enviar cópia da presente deliberação, bem assim do relatório e voto que a fundamentam, à Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP, aos interessados Juiz Federal Dr. Sidmar Dias Martins (2ª Vara Federal – Santos/SP), Procuradora da República Dra. Marina Filgueira de Carvalho Fernandes (Procuradoria da República no Município de Santos/SP) e Procurador da República Dr. Pedro Antônio Roso (Procuradoria da República no Município de Santos/SP), em face dos expedientes de fls. 321/344 – vol. 4, e ainda aos responsáveis Marcelo de Azeredo, Paulo Fernandes do Carmo e Wagner Gonçalves Rossi.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1613-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-013.658/2008-6
Natureza: Solicitação
Órgão: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão
Interessado: José Gomes Temporão, Ministro de Estado da Saúde
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de processo de prestação de contas anual do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde/MA – Exercício de 2007. Preenchimento de requisito disposto no art. 9º da IN/TCU nº 47/2004. Conhecimento. Autorização concedida. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de solicitação (Aviso nº 1040/GM, de 28/5/2008 – fl. 1), encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão, de prorrogação de prazo para apresentação do processo de prestação de contas anual do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde/MA, vinculado àquele Ministério, relativa ao exercício de 2007.

2. Registra Sua Excelência que o presente pleito faz-se necessário em virtude de que a Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão, por ocasião da *"realização dos trabalhos de auditoria de avaliação do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão - NEMS/MA, referentes ao exercício de 2007, fora compelida a estender e aprofundar os exames naquela unidade, em razão da 'Operação Nêmesis', deflagrada pela Polícia Federal, que resultou na prisão de alguns servidores daquele Núcleo Estadual, os quais teriam envolvimento com fraudes relacionadas à concessão de diárias e suprimentos de fundos."*.

3. Finalizando, a referida autoridade solicita a esta egrégia Corte de Contas a prorrogação, até 30 de junho de 2008, para encaminhamento do aludido processo de contas, devidamente instruído.

4. Em sua manifestação, a unidade técnica (fl.3), com o endosso do Sr. Secretário (fl.4), esclarece que o interessado integra o rol de autoridades que possuem competência para solicitar prorrogação de prazo para apresentação das contas anuais, nos termos do art. 9º, inciso II, da IN-TCU nº 47/2004.

5. Por pertinente, acrescenta que *"em contato telefônico, nesta data, com o representante regional da Controladoria-Geral da União no Maranhão, obteve-se a informação prestada pelo mesmo de que a referida prestação de contas do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão já foi entregue àquele órgão de Controle Interno, encontrando-se em vias de ser encaminhada a esta Corte de Contas"*.

6. Quanto ao mérito, manifesta-se no sentido de que *"não se vislumbra obstáculos à prorrogação, em caráter excepcional, do prazo para entrega das contas da entidade"*.

7. Ao final, com base nestas razões, propõe a Secex-MA, em pareceres uniformes:

"a) Que se conheça da presente solicitação, para, no mérito, prorrogar, nos termos do art. 9º, inciso II, da IN/TCU nº 47/2004, em caráter excepcional, o prazo para entrega das contas anuais do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão, na forma solicitada;

b) Dar ciência ao interessado, bem como à Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão, do teor da deliberação que vier a ser adotada; e

c) Arquivar o presente processo."

É o relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, conheço da solicitação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão, no sentido de prorrogação de prazo para apresentação do processo de prestação de contas anual do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão, da mencionada Pasta, relativa ao exercício de 2007.

2. Entendo que o pedido se justifica em face das razões salientadas pela autoridade solicitante e, por esses motivos, com amparo na IN-TCU nº 47/2004, normativo específico que regula a organização e apresentação de processos de prestação de contas anual, em caráter excepcional, poderá ser dilatado o prazo. Todavia, o prazo requerido já se exauriu, razão pela qual, tendo presente a informação constante nos autos de que a remessa das contas ao TCU já está sendo providenciada, entendo pertinente fixar o prazo para entrega em 31/08/2008, para que o órgão não corra o risco de incorrer em omissão.

Com estas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1614/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 013.658/2008-6
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII - Solicitação
3. Interessado: José Gomes Temporão, Ministro de Estado da Saúde
4. Órgão: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MA
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação, encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos do art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, autorizando-se em caráter excepcional, prazo adicional e improrrogável até 31/8/2008**,** para apresentação ao Tribunal do processo de prestação de contas anual do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Maranhão, referente ao exercício de 2007, instruído de acordo com a IN-TCU n° 47/2004;

9.2. enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, para conhecimento do Senhor Ministro de Estado da Saúde e da Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1614-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	VALMIR CAMPELO
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I - CLASSE VII – PLENÁRIO
TC – 008.256/2008-9
Natureza: Representação
Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.
Interessado: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE.
Advogado constituído nos autos: José Olavo Viana Leite (OAB/RJ nº 46.638).
SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DO PROPRIETÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS COMO COMUNS E DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 10.520/2002. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO DE NÃO CONTRATAÇÃO DE LICITANTE SELECIONADO PELO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. COMUNICAÇÕES. JUNTADA DOS AUTOS ÀS CONTAS ANUAIS.
1. A realização de licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns.
2. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação previa.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da ACE Renata Silva Pugas Magalhães, com a qual aquiesceram as instâncias superiores da Secex-RJ.

“Tratam os autos de representação encaminhada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, nos termos do art. 113, §1º da Lei nº 8.666/93, contra o edital de licitação de Furnas Centrais Elétricas S.A. (PE.DAQ.G 0413.2007), em razão da utilização de modalidade pregão para a contratação de serviços de *“engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única”*.

2. O Ministro Relator, Benjamin Zymler, entendeu caracterizado o *fumus boni iuris e* o *periculum in mora*. Assim, determinou cautelarmente a Furnas que abstenha-se de celebrar o contrato referente ao pregão eletrônico até que este Tribunal decida no mérito acerca da modalidade de licitação utilizada. Além disso, determinou a realização de oitiva das empresas Furnas Centrais Elétricas S.A e Marte Engenharia Ltda, conforme despacho de fls. 49/50.

3. Adicionalmente, consoante delegação de competência do Relator, foi realizada diligência à Furnas Centrais Elétricas S.A solicitando as seguintes informações/justificativas, com o encaminhamento dos elementos probantes:

a) adoção da modalidade de licitação pregão eletrônico na contratação de “serviços de Engenharia do Proprietário para Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Obras de Construção do Aproveitamento Hidrelétrico de Simplício – Queda Única”, objeto do Edital PE.DAQ.G-0413.2007, nos termos do o art. 1° da Lei n° 10.520/03;

b) relação das empresas participantes do certame, contendo cópia da apresentação das propostas ofertadas;

c) forma de publicidade da licitação realizada;

d) estágio atual do referido certame licitatório, encaminhando cópia da documentação comprobatória (autorizações, publicações, ...);

e) esclarecimento sobre a escolha do portal do Banco do Brasil para a realização do pregão, em detrimento do portal Comprasnet, que é o oficial do governo federal.

4. Instruções e despachos anteriores às fls. 42/45 e 49/50.

ATENDIMENTO À OITIVA

MANIFESTAÇÃO DA MARTE ENGENHARIA LTDA (FLS. 55/63)

5. Em resposta ao Ofício nº 849/2008 – TCU/Secex/RJ-2ª DT, de 06/06/2008, a empresa Marte Engenharia Ltda argumenta que o processo licitatório seguiu rigorosamente os ditames legais. Acrescenta que os participantes e a tomadora pertencem ao ramo de atividades dos serviços objeto do

pregão, sendo capazes de aferir objetivamente as características e aspectos técnicos contidos nas propostas.

6. Acrescenta que o serviço objeto da licitação enquadra-se no conceito de “bens e serviços comuns” para o ramo de engenharia, previsto no art. 1º da Lei 10.520/2003 e parágrafo único do referido artigo, destacando que os demais participantes do certame não se sentiram prejudicados pela modalidade adotada, com ausência de recursos.

7. Além disso, apresenta algumas considerações sobre o conteúdo técnico do edital, enfatizando a qualificação técnica exigida, bem como a sua capacitação. Registra a habilitação de 4 empresas (Marte Engenharia Ltda., Sondotécnica Engenharia de Solos S/A, Hot Line Contruções Elétricas Ltda e Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda) para participar do pregão com uma forte disputa entre elas.

8. Afirma que as principais atividades a serem executadas referem-se a coordenação e administração; fiscalização e acompanhamento de obras civis e eletromecânicas; controle tecnológico de produção de concreto e dos ensaios laboratoriais; gestão de planejamento, documentação técnica e qualidade; e serviços em condições extraordinárias. Não se caracterizando por serviços de alta complexidade. Enfatiza que parte dos serviços de ensaios e análises laboratoriais será realizada nos laboratórios de Furnas em Goiânia.

9. Argumenta que os itens indicados pelo Ministro Relator como de alta complexidade não podem ser assim considerados pois a empresa contratada não é responsável pela execução dos serviços, mas sim pela fiscalização e informação ao cliente; e diante da experiência (mínimo de 10 anos) em obras de empreendimentos de geração de energia dos profissionais alocados estes poderão avaliar e opinar sobre a adequações do projeto. Explica que os serviços em questão fazem parte das atividades rotineiras de empresas de engenharia envolvidas no projeto e implantação de empreendimentos de geração hidráulica.

10. Expõe que o caso em questão é idêntico aos que foram objeto de apreciação e julgamento dos Acórdãos nº 817/2005-1ª Câmara e nº 1329/2006 – Plenário, cuja posição é no sentido de ser possível a realização de pregão para contratação de serviços comuns de engenharia, pois a Lei nº 10.520/2002 não exclui previamente quaisquer espécies de serviços dessa modalidade de licitação, apenas condiciona sua utilização aos serviços comuns.

11. Por fim, solicita que sejam acolhidas suas razões e que a representação seja considerada improcedente.

MANIFESTAÇÃO DE FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A (Anexo 2)

12. Em atenção ao Ofício nº 850/2008 – TCU/Secex/RJ-2ª DT, de 06/06/2008, Furnas, primeiramente, esclarece que os serviços licitados destinam-se à UHE de Simplício-Queda Única, obra integrante do PAC, com prazo de conclusão bastante reduzido. Acrescenta que a empresa tem envidado grandes esforços para cumprir todas as obrigações assumidas junto ao poder concedente para que o empreendimento possa entrar em operação na data aprazada.

13. Afirma que utilizou o Pregão Eletrônico amparada na Lei nº 10.250/2002 (art. 1º) e na doutrina, citando Jessé Torres Pereira Júnior e Vera Scarpinella (fls. 2/3 do anexo 1), uma vez que entende que *“bens e serviços comuns são aqueles que podem ser encontrados no mercado sem maiores dificuldades, não se referindo o termo “comum” a objeto sem sofisticação ou sem desenvolvimento tecnológico”* . Acredita que esse entendimento é corroborado também pelo voto do Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA nos autos do TC 006.630/2006-9 que gerou o Acórdão nº 1.329/2006 (fls. 10/15 do anexo 2).

14. Assevera que para que um serviço de engenharia seja caracterizado como “comum” faz-se necessário que o edital de licitação (modalidade pregão) e especificações estejam descritas de forma clara e que sejam as usuais no mercado. Aduz que o Termo de Referência, anexo ao edital, dispôs que a licitação visava à contratação de empresa do mercado com o propósito de assistir Furnas nas atividades de fiscalização e acompanhamento das obras de construção da Usina Hidrelétrica de Simplício por meio de especificações usuais no mercado de engenharia. Ressalta a presença de 23 (vinte e três) interessados no certame e nenhum questionamento técnico sobre o escopo dos serviços.

15. No que tange aos serviços exemplificados pelo Ministro Benjamin Zymler como sendo de “alta complexidade” (Realização de ensaios laboratoriais de concreto e geotécnica; Análise de procedimentos executivos das contratadas; e Avaliar e opinar sobre adequações de projeto visando a otimização das atividades, mantendo Furnas sempre informada sobre tais questões) esclarece que a engenharia do proprietário não prevê a elaboração de projetos, mas sim a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento dos mesmos pelo consórcio construtor. Afirma, também, que os serviços de fiscalização de obras são serviços comuns no ramo da engenharia.

16. Adiciona que, a fim de coibir a participação de empresas sem a devida qualificação técnica, previu no edital (Seção III, subitem 3.3) a necessária habilitação técnica dentro dos limites do art. 30 da Lei 8.666/93 e disposições da legislação do pregão.

17. Registra o atendimento ao princípio da economicidade com a utilização do Pregão Eletrônico e que a adoção de outra modalidade oneraria os cofres públicos, bem como impactaria o prazo para a conclusão da UHE de Simplício.

18. Assim, conclui que: é possível utilizar a modalidade de pregão para a contratação de serviços de engenharia, atendendo os princípios da publicidade, da isonomia e da economicidade; os serviços compreendidos no edital são comuns no mercado da engenharia; a própria Corte de Contas tem se valido do pregão eletrônico para a contratação de serviços de engenharia (Exemplo: Edital TCU nº 26/2008 – fls. 16/74 do anexo 2), também objeto de impugnação pela ABCE; na hipótese de ser adotada outra modalidade de licitação (concorrência) haverá prejuízo no acompanhamento das obras com provável aumento nos custos.

19. Por fim, solicita que a reversão de decisão, a fim de permitir a assinatura do contrato com a licitante vencedora.

ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA

20. Furnas está providenciando a resposta à diligência, entretanto para não adiar a análise da cautelar, sugiro avaliar sua resposta juntamente com as contas do exercício de 2007.

ANÁLISE

21. A questão que envolve a possibilidade de contratação de obra e serviços de engenharia por meio de pregão já foi objeto de diversas deliberações deste Tribunal, a exemplo da Decisão 557/2002 e dos Acórdãos 674/2002, 331/2006 e 1.329/2006, todos do Plenário, e do Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara.

22. Inicialmente, por força da Decisão 557/2002 - Plenário, entendeu-se que não poderia ser utilizada a modalidade de pregão para contratação de serviços de engenharia, em virtude da vedação constante no art. 5º do Decreto 3.555/2000.

23. Posteriormente, após a edição do Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara, o entendimento do Tribunal tem evoluído no sentido de que é possível a contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão, em razão, principalmente, de a Lei 10.520/2002 não excluir previamente quaisquer espécies de serviços dessa modalidade de licitação, somente condicionando a sua utilização aos serviços comuns, conforme se observa a partir do trecho do Voto do relator, Ministro Valmir Campelo.

24. Além disso, o relator do Acórdão 1.329/2006 - Plenário, Ministro Marcos Vilaça, citou parte do voto do condutor do Acórdão 817/2006 para demonstrar a nova linha de entendimento existente dentro do tribunal em relação à matéria em análise. Portanto, com base no entendimento esposado no Acórdão 817/2006 - 1ª Câmara, pode-se afirmar que a Lei 10.520/2002 não veda a contratação de obras e serviços de engenharia por meio da modalidade de pregão.

25. Superado esse ponto, resta identificar se o objeto do Pregão Eletrônico PE.DAQ.G.0413.2007 poderia ser enquadrado como serviço comum, de modo a atender o disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002.

26. Relativamente à tipificação ou não do objeto do referido pregão como serviço comum, traz-se à baila que a Lei nº 10.520/2002, em art. 1º, parágrafo único, descreve os serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

27. Considerando que o objeto fez referência a serviço de engenharia, verifica-se que a definição legal não se revela bastante para se aferir o grau de complexidade dos serviços pretendidos pelo certame, razão pela qual trazemos entendimento jurisprudencial desta Corte, constante do Acórdão nº 313/2004 – Plenário, a saber:

“bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais de mercado[...] o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado.”

28. Em acréscimo, cita-se entendimento do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, acerca da qualificação dos serviços de engenharia como simples ou complexo, conforme transcrito a seguir:

“b) serviço de engenharia, pode ser considerado como comum, quando:

b.1) as características, quantidades e qualidade forem passíveis de “especificações usuais de mercado”;

b.2) mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custos, complexidade e responsabilidade no conjunto do serviço.

c) em sendo comum, o serviço de engenharia poderá ser licitado por pregão, sendo a forma eletrônica ou presencial."

29. Desse modo, verifica-se que a tipificação como "comum" depende, substancialmente, das características do objeto, o qual deve se revestir de especificações usuais de mercado, de forma a permitir a avaliação das propostas dos licitantes com base, unicamente, nos preços.

30. Assim, da intelecção dos textos legais, jurisprudenciais e doutrinários, constata-se que os serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única não poderiam ter sido contratados por meio do Pregão PE.DAQ.G.0413.200713/2007, haja vista a natureza do serviço que era complexa. Corroborado a partir da leitura do item 4 – Atividades a Serem Exercidas do edital do pregão eletrônico (fls. 26-verso/28 do anexo 1).

31. É oportuno ressaltar, ainda, que o exemplo utilizado por Furnas (Edital TCU nº 26/2008 - fls. 16/74 do anexo 2) em suas alegações possui objeto bastante distinto do pregão hora analisado, pois frente a qualquer contratação, somente pelas circunstâncias do mercado próprio de cada serviço poderá ser esclarecido se o caso atende ou não à condição de comum, assim entendidos "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado".

32. Portanto, levando-se em conta que apesar da Lei 10.520/2002 não vedar a realização de pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, o conjunto dos serviços que compõem o objeto do Pregão Eletrônico PE.DAQ.G.0413.200713/2007 apresenta complexidade, não podendo ser enquadrados como serviços comuns.

CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, encaminho os autos à consideração superior, propondo:

I) conhecer da presente representação, uma vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para no mérito considerá-la procedente;

II) determinar à Furnas Centrais Elétricas S. A que se abstenha de celebrar o contrato referente ao Pregão Eletrônico PE.DAQ.G. 0413.2007, pois seu objeto não pode ser enquadrado como serviço comum, de modo a atender o disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002;

III) analisar a resposta à diligência, realizada por intermédio do Ofício nº 1098/2008 – TCU/Secex/RJ-2ª DT, na prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, referente ao exercício de 2007;

IV) juntar os autos à prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, exercício 2007;

V) dar ciência à interessada, ABCE – Associação Brasileira de Consultores de Engenharia".

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, nos termos do art. 113, § 1° da Lei n° 8.666/93, contra edital licitatório de Furnas Centrais Elétricas S.A. (PE.DAQ.G. 0413.2007), em razão da utilização de modalidade pregão para a contratação de serviços de "*engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda ún*ica". Aduz o representante que tais serviços não poderiam ser qualificados como comuns e, por via de conseqüência, haveria impedimento à realização de licitação na modalidade pregão por contrariar o art. 1° da Lei n° 10.520/03.

2. Ao avaliar o objeto licitado, em rito de cognição sumária, considerei atendidos os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e determinei cautelarmente à Furnas Centrais Elétricas S.A que se abstivesse de celebrar o contrato referente ao Pregão Eletrônico PE.DAQ.G. 0413.2007, até que este Tribunal decidisse no mérito acerca da modalidade de licitação utilizada, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

3. Após a oitiva de Furnas Centrais Elétricas S.A. e da empresa Marte Engenharia Ltda., vencedora do certame *sub examine*, a Secex-RJ manifestou-se no sentido da impossibilidade da

contratação, por meio de licitação na modalidade pregão, dos serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única. Diante disso, propôs determinar à Furnas que não proceda a contratação da empresa vencedora do certame.

4. Verifica-se, portanto, que a questão fulcral dos autos refere-se à adequação, ou não, da realização de licitação na modalidade pregão para contratação de serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício.

5. Registro, preliminarmente, que acolho a instrução da unidade técnica e adoto os fundamentos ali expendidos como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

6. O pregão, instituído pela Lei n.º 10.520/2002, é modalidade licitatória adequada à aquisição de bens e serviços comuns, definidos como "*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*".

7. Para Marçal Justen Filho, "*o bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens ou serviços tal como disponíveis no mercado*" (Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico – 4ª ed., São Paulo: Renovar, 2005, p. 26). Aduz ainda o doutrinador: "*bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo, num mercado próprio. Bem por isso, a regra é que obras e serviços de engenharia não se enquadrem no âmbito de "bens e serviços comuns*". (Ob. cit., p. 30)

8. Já Benedicto de Tolosa Filho esclareceu que "*a licitação na modalidade pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, estes definidos como de padrão e tendo a característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada*." (Pregão. Uma nova modalidade de licitação. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9). Nesse mesmo sentido manifestou-se Arídio Silva: "*Trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço*" (Desvendando o Pregão Eletrônico. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 34).

9. Observe-se que a definição legal atribuída aos "*bens e serviços comuns*" é imprecisa, provocando, em muitos casos, dúvidas quanto ao enquadramento de determinados bens ou serviços. Para apurar o conceito de serviço comum colimado pela Lei n.º 10.520/02, deve-se analisar a estrutura e finalidade do pregão vis-à-vis aos preceitos da licitação na forma definida pela Lei nº 8.666/93.

10. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º do Estatuto de Licitações e Contratos.

11. A proposta vantajosa agrega (a) preços economicamente satisfatórios e exeqüíveis, (b) o cumprimento pelo licitante vencedor das obrigações contratuais assumidas e (c) a aquisição de bens e serviços em tempo hábil ao atendimento do interesse público.

12. A competição e a conseqüente busca dos melhores preços à Administração são fundamentos de qualquer modalidade licitatória. A Lei de Licitações e Contratos visa, além da competição, garantir que a contratada possua condições de honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público. Esta é a razão da existência da prévia fase de habilitação, cuja função é avaliar a capacidade do licitante para suprir os encargos inerentes ao objeto licitado. Em complemento, o art. 48, II, da referida lei exige a desclassificação de proposta com preços inexeqüíveis. Destarte, a Lei nº 8.666/93 preza a competição e a segurança na contratação.

13. Por outro lado, o pregão, procedimento simplificado, foi criado para imprimir celeridade ao processo de aquisição e ampliar a competição entre os interessados no contrato, gerando forte estímulo à redução de preços sem, entretanto, constituir instrumentos para que sejam descartadas propostas inexeqüíveis. O que diferencia o pregão é a estruturação procedimental – a inversão das fases de habilitação e julgamento, bem como a possibilidade de renovação dos lances pelos licitantes - a forma de elaboração de propostas – por escrito, verbal ou por via eletrônica - e o universo de possíveis participantes – os quais não precisam estar inscritos em cadastro.

14. No pregão são mitigados os requisitos de participação, fato justificável em razão da aptidão desse instrumento licitatório para aquisição, unicamente, de bens e serviços comuns. Dessa forma, a lei resguardou a aplicação do pregão aos bens e serviços comuns pois o risco de inadimplemento do contratado é reduzido.

15. A aplicação do pregão aos bens e serviços incomuns representa risco à segurança contratual, pela possibilidade de conduzir a Administração à celebração de contrato com pessoa sem qualificação para cumpri-lo ou pela aceitação de proposta inexeqüível.

16. Por essa razão, em situações que sejam necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência da contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto, deve o gestor preterir o pregão em favor de outras modalidades licitatórias cercadas de maior rigor formal.

17. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes. Ademais deverá observar a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.

18. Não se nega que, com o advento do Decreto nº 5.450/2005, restou, em tese, possibilitada a contratação de serviços de engenharia por meio de pregões. Contudo, não foi afastada a exigência de que sejam esses serviços enquadráveis como comuns. Até porque, tal exigência decorre expressamente do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

19. Da identificação dos serviços objeto do pregão por meio do Termo de Referência anexo ao Edital PE.DAQ.G.0413.2007, verifico haver atividades, a seguir transcritas, que permitem a conclusão de que não se trata de “serviços comuns":

a) aferição mensal da conformidade dos eventos executivos, dentro da programação de implantação das obras e serviços, para a emissão total ou parcial, da medição física e financeira e sua liberação para aprovação final de Furnas;

b) elaborar processos licitatórios para contratação das obras e serviços sob a responsabilidade do Departamento de Construção de Geração Térmica;

c) supervisionar a execução de todas as etapas das obras, assegurando que as contratadas de Furnas estejam atendendo integralmente ao projeto, às especificações técnicas, ao programa da qualidade e aos requisitos contratuais;

d) analisar os procedimentos executivos das contratadas de Furnas para a execução das obras;

e) acompanhar e fazer com que se cumpram o projeto, as especificações técnicas e os contratos, inclusive quanto aos materiais industrializados ou produzidos na obra;

f) avaliar e opinar sobre adequações de projeto, visando a otimização das atividades, mantendo Furnas sempre informada sobre tais questões;

g) dar suporte a Furnas para solucionar problemas de ordem técnica e executiva relativos às obras, sempre observando a documentação contratual;

h) acompanhar as inspeções técnicas, fornecendo os subsídios solicitados por Furnas;

i) execução do controle tecnológico de concreto e execução de ensaios laboratoriais de concreto e geotecnia;

j) operação de laboratórios de tecnologia de concreto e geotecnia;

k) acompanhamento técnico para controle da qualidade dos materiais de construção (agregados, concreto, aço par armadura e emendas, veda-juntas, água, aditivos, solos, filtros, transições e rochas), restrito às atividades que englobam os serviços de controle de produção do concreto e ensaios de laboratório;

l) elaboração de relatórios técnicos, abrangendo as atividades e dados relativos ao controle da qualidade dos materiais de construção da obra, incluindo análises estatísticas dos resultados dos ensaios realizados na obra os quais serão incorporados ao relatório mensal de gestão da qualidade da obra e ao data-book;

m) analisar e elaborar alternativas técnicas e/ou econômicas para obras e serviços;

n) elaborar documentos técnicos complementares e de canteiro de obras; e

o) analisar e emitir parecer sobre relatórios técnicos recebidos;

20. Vê-se pois que não se trata de serviços padronizáveis ou de “prateleira”, mas sim sujeitos a intensa atividade intelectual com razoável grau de subjetivismo, os quais precisam atender demandas específicas e complexas da Administração, afastando-se do conceito de especificações usuais do mercado.

21. Destaque-se, por fim, que o fato de estarem os serviços vinculados a diversas normas técnicas não é suficiente para caracterizá-los como comuns, pois mesmo os serviços de engenharia evidentemente complexos como projetos de alta tecnologia (v.g. desenvolvimento de semicondutores) estão sujeitos a diferentes normas técnicas. Nesses casos as normas estabelecem padrões mínimos a serem seguidos, mas de forma alguma modulam os serviços em sua totalidade de forma a ser possível considerá-los padronizados ou usuais de mercado.

22. Em razão dos motivos apresentados, concluo, em conformidade com o posicionamento da unidade técnica, pela impossibilidade de contratação de serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única, por meio de licitação na modalidade pregão.

23. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1615/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 008.256/2008-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex-RJ.
8. Advogado constituído nos autos: José Olavo Viana Leite (OAB/RJ nº 46.638).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação encaminhada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, nos termos do art. 113, § 1° da Lei n° 8.666/93, contra edital licitatório de Furnas Centrais Elétricas S.A. (PE.DAQ.G. 0413.2007), em razão da utilização de modalidade pregão para a contratação de serviços de engenharia do proprietário para acompanhamento e fiscalização da execução das obras de construção do aproveitamento hidrelétrico de Simplício – queda única;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para no mérito considerá-la procedente;

9.2. determinar à Furnas Centrais Elétricas S. A que se abstenha de celebrar o contrato referente ao Pregão Eletrônico PE.DAQ.G. 0413.2007, pois seu objeto não pode ser enquadrado como serviço comum, de modo a atender o disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002;

9.3. determinar à Secex-RJ que proceda a análise da resposta à diligência, realizada por intermédio do Ofício nº 1098/2008 – TCU/Secex/RJ-2ª DT, no âmbito dos autos de prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, referente ao exercício de 2007;

9.4. juntar estes autos à prestação de contas de Furnas Centrais Elétricas S. A, exercício 2007;

9.5. dar ciência do teor desta deliberação às empresas Furnas Centrais Elétricas S.A. e Marte Engenharia Ltda, bem como à Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1615-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	BENJAMIN ZYMLER Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 010.729/2005-1
Natureza: Representação
Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf)
Interessado: Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Conhece-se de representação quando preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno.

2. É vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o dispossto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 da Lei n.º 8.666/1993.

3. Verificada irregularidade em certame que não gere dano ao Erário ou a terceiros, considera-se parcialmente procedente representação para fazer determinações à unidade jurisdicionada a serem observadas em futuras licitações.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação oferecida pela empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. a respeito de supostas irregularidades praticadas no âmbito da Tomada de Preços n.º TP-01.2004.8250, realizada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) para a contratação de sociedade de advogados para a prestação de serviços técnicos de natureza jurídica especializados nas áreas de Direito Civil e Direito Processual Civil, compreendendo o contencioso relacionado ao empreendimento do reassentamento de Itaparica, com a defesa da Chesf em ações judiciais já em tramitação, perante os juízes das comarcas dos estados de Pernambuco e Bahia.

A seguir, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, transcrevo excerto do exame da matéria tratada nos autos levado a efeito pela Secex/PE às fls. 143/151:

Trata-se de Representação formulada pela sociedade empresária Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. contra suposta irregularidade praticada no âmbito da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf, quando da realização da Tomada de Preços nº TP-01.2004.8250, da qual resultou a desclassificação de sua proposta por manifesta inexeqüibilidade do preço (fls. 01/09).

2. Segundo o Representante, embora tenha cotado o menor preço, a sua proposta teria sido ilegalmente desclassificada pelos motivos que elenca:

2.1 o parecer emitido pela Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso (fls. 60/68) evoca o Relatório do Tribunal de Contas da União (TC-007.008/2003-5), reputando inexeqüível as propostas com preços abaixo de 30% (trinta por cento) do orçamento básico, deixou de considerar que essas

restrições percentuais se aplicam, tão-somente, às obras e serviços de engenharia, conforme determina o § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993;

2.2 a sua proposta encontra-se aritmeticamente dentro das regras fixadas nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993, se aplicadas fossem à natureza dos serviços licitados, e portanto não poderia ter sido desclassificada por manifesta inexeqüibilidade do preço, ainda que se exigisse a prestação de garantia adicional para assinatura do contrato;

2.3 a ausência de informação acerca das razões que teriam ensejado a desclassificação de sua proposta (de menor preço) caracterizaria cerceamento do direito de ampla defesa;

2.4 o recurso interposto contra o ato de julgamento das propostas que lhe excluiu do certame (fls. 79/86) foi considerado improcedente pelo Administrador Regional de Paulo Afonso (fls. 87/89), que se elegeu competente, sem ouvir a Comissão de Licitação e sem dirigir o pleito à autoridade superior, no caso, o Presidente da Chesf;

2.5 o pedido de reconsideração, que objetivou a anulação do certame, foi igualmente indeferido pelo mesmo Administrador Regional.

3. Ao final, o Representante solicita ao Tribunal de Contas da União a análise das evidências indicadas e, se confirmadas, a determinação liminar da exeqüibilidade da proposta desclassificada, bem como sua conseqüente contratação ou, ainda, a anulação do procedimento licitatório por vício insanável.

4. O Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha denegou a concessão da medida cautelar pleiteada, porque não demonstrado o ***periculum in mora****, assim como determinou a autuação dos elementos apresentados como Representação e a instrução dos autos pela Secex-PE, autorizando, desde logo, se necessária, a realização de diligência e inspeção, com fulcro no artigo 244, § 2, do Regimento Interno do TCU, consoante despacho exarado em 13/06/2005 (fls. 106/107).*

5. O feito preenche os requisitos de admissibilidade e pode ser conhecido com fundamento no § 1º do artigo 113 da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno.

6. Da análise das peças apresentadas pelo Representante, assim como dos elementos pontuais coligidos junto à Chesf (fls. 110/142), extraem-se os seguintes fatos:

6.1 a Administração Regional da Chesf em Paulo Afonso instaurou a Tomada de Preços nº TP-01.2004-8250 com o objetivo de contratar a prestação de serviços técnicos especializados de natureza jurídica, nas áreas de Direito Civil e Direito Processual Civil, compreendendo o contencioso relacionado ao empreendimento do Reassentamento de Itaparica, totalizando 200 (duzentos) processos judiciais em tramitação nos Estado de Pernambuco e Bahia (fls. 23/48);

6.2 o valor mensal dos serviços foi estimado pela Chesf, com data-base de novembro/2004, em R$ 15.682,76 (quinze mil, seiscentos e oitenta e dois reais e setenta e seis centavos), totalizando, no período de 24 (vinte e quatro) meses, a importância de R$ 376.386,24 (trezentos e setenta e seis mil, trezentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos) e um custo unitário, por processo judicial, da ordem de R$ 1.881,93 (um mil, oitocentos e oitenta e um reais e noventa e três centavos), exclusive a Verba para Reembolso das Despesas de Viagem, conforme orçamento básico de fls. 111/114;

6.3 o preço unitário do referido orçamento básico (R$ 1.881,93) foi construído a partir média dos preços praticados no âmbito da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso (R$ 1.740,58), tomando por exemplo os contratos firmados com os escritórios Gueiros Advogados Associados e Monsuêto Cruz e Advogados Associados, vigentes à época, nos valores respectivos de R$ 2.209,16 e R$ 1.272,00 (2003 e 2001);

6.4 o orçamento básico foi corrigido para a data-base de fevereiro/2005, mês de apresentação das propostas, passando a totalizar a quantia de R$ 378.550,93 (trezentos e setenta e oito mil, quinhentos e cinqüenta reais e noventa e três centavos), exclusive a Verba para Reembolso das Despesas de Viagem;

6.5 as propostas oferecidas na licitação apresentaram os preços e as variações que se seguem, conforme demonstração da Comissão de Licitação (fls. 59):

Proponentes	***Preço (R$)***	***Variação (%)***
Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.	*202.532,00*	*- 46,50*
Monsuêto Cruz Advogados Associados	*320.856,00*	*- 15,24*
De Rosa, Siqueira, Almeida, Barreto Advogados	*343.200,00*	*- 9,34*

Associados		
Orçamento Básico Atualizado para o Mês de Fev/2005: R$ 378.550,93		

6.6 merece registro, por oportuno, o fato de que a Comissão de Licitação calculou essas variações percentuais com base no preço proposto, incluindo a Verba para Reembolso das Despesas de Viagem, quando, efetivamente, o valor do orçamento básico atualizado exclui essa verba; dessa forma, a base econômica da proposta da sociedade empresária Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. (fls. 52/58), excluindo o valor da Verba para Reembolso das Despesas de Viagem, foi cotada em R$ 195.332,40 (cento e noventa e cinco mil, trezentos e trinta e dois reais e quarenta centavos), elevando a variação de 46,50% para 48,40%, abaixo do preço orçado pela Chesf;

6.7 em 23/02/2005, a Comissão de Licitação, diante da disparidade do preço cotado por Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. e inconsistências apontadas na sua planilha, submeteu o processo à análise da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso (fls. 59);

*6.8 a Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, em parecer de 08/03/2005 (fls. 60/68), opinou pela desclassificação da proposta do escritório Aquino e Oliveira Advocacia Ltda., porque, além da **"nítida discrepância"** em relação aos preços dos demais licitantes, o preço cotado se situava abaixo do limite 30% (trinta por cento) do orçamento básico da Chesf, com fundamento no item 3.2 da CI-DCC-013/2004 (fls. 124/125), que fixa o critério para caracterização de preços inexeqüíveis nas licitações de compras e contratações de outros serviços, inclusive serviços de engenharia do tipo técnica e preço;*

6.9 a Comissão de Licitação entendeu que a Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, na condição de requisitante dos serviços licitados, julgara desclassificada a proposta da empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda., por preço inexeqüível, e, tendo em vista que o item 4.4 do Edital não admitia proposta com preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, bem como considerando que a referida sociedade cotou o lucro de valor zero, julgou vencedora do certame a empresa Monsuêto Cruz e Advogados Associados, consoante se depreende da Ata de Reunião de Julgamento lavrada em 09/03/2005 (fls. 126);

6.10 o resultado do julgamento das propostas foi publicado no Diário Oficial da União de 18/03/2005 (fls. 69), nos termos do § 1º do artigo 109 da Lei nº 8.666/1993;

6.11 em 28/03/2005, a empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda., inconformada com o resultado do julgamento que lhe afastou do certame, interpôs recurso sob a alegação de que não lhe fora dado conhecimento do motivo de sua desclassificação, prejudicando o exercício do seu pleno direito de defesa (fls. 70/73);

6.12 a Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, em parecer de 07/04/2005, conheceu o referido recurso para, dando-lhe integral provimento, determinar a comunicação formal das razões da desclassificação e abrir novo prazo para vista dos autos e oferecimento de eventual recurso (fls. 75/78);

6.13 a Administração Regional de Paulo Afonso informou à recorrente que sua proposta fora desclassificada por inexeqüibilidade e que o resultado do julgamento fora divulgado na forma da lei, entretanto, demonstrando a transparência dos procedimentos adotados, lhe era facultada a vista dos autos e reaberto o prazo para interposição de eventual recurso administrativo (fls. 74);

6.14 a empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. impetrou novo recurso em 12/04/2005, argumentando, em essência, que atendera ao critério objetivo de menor preço previsto para o tipo da licitação; que seu preço fora considerado inexeqüível sem obedecer a critério de julgamento estabelecido no edital ou na Lei nº 8.666/1993; que o ônus de comprovar que o custo dos insumos são coerentes com o mercado cabe à Administração e não ao licitante; que o preço proposto não era irrisório ou simbólico, tampouco inexeqüível, as demais proposta é que eram excessivamente onerosas para a Chesf; finalmente, requer que sua proposta seja declarada vencedora (fls. 79/86);

6.15 em parecer de 25/04/2005, a Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso opina pelo indeferimento do recurso porque a Comissão de Licitação, após a análise prévia do órgão requisitante, aferiu que a proposta da recorrente violava o item 4.4 do edital, uma vez que fora manifesta a inexeqüibilidade do preço apresentado, além de colidir com o normativo interno da Companhia, consubstanciado na CI-DCC-013/2004, oriunda do Relatório do Tribunal de Contas da União (TC-007.008/2003-5), estabelecendo critérios para aceitabilidade das propostas nas licitações; portanto, nem a Comissão de Licitação nem o órgão requisitante teriam se valido de critérios subjetivos; que a proposta da recorrente fora comparada com o orçamento básico da Chesf e com as demais propostas,

chegando-se a constatação de sua inexeqüibilidade em face da disparidade do preço apresentado (fls. 127/133);

6.16 a Comissão de Licitação, presente o parecer jurídico do requisitante, decidiu considerar o recurso improcedente, encaminhando-o ao Administrador Regional, nos termos do parecer exarado em 25/04/2005 (fls. 127v);

6.17 a Administração Regional de Paulo Afonso, ratificandos os pareceres emitidos nos autos, decidiu pela improcedência do pedido (fls. 87/89);

6.18 retorna a sociedade empresária Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. em 29/04/2005, desta feita com um pedido reconsideração com o objetivo de anular o certame, sob alegação de que o Administrador Regional de Paulo Afonso teria se arvorado da competência de decidir o recurso, sem ouvir a Comissão de Licitação e sem enviá-lo à autoridade superior, no caso Presidente da Chesf (fls. 90/95);

6.19 a Administração Regional de Paulo Afonso deixou de conhecer o referido pedido de reconsideração, porquanto inaplicável ao caso em discussão, não sem antes demonstrar sua competência para responder aos recursos administrativos, expressa no normativo interno IN-SU.02.023, de 06/03/2003 (fls. 97/98);

6.20 finalmente, em 11/05/2005, foi celebrado o contrato CT-I-01.2004.8250.00 entre a Chesf e a empresa Monsuêto Cruz e Advogados Associados, na importância de R$ 320.856,00 (trezentos e vinte mil, oitocentos e cinqüenta e seis reais) e expedida a correspondente ordem de início (fls. 99/100 e 134/142).

7. O confronto das alegações do Representante com os fatos extraídos dos autos permite a formulação das seguintes inferências:

7.1 diferentemente do que afirma a empresa Representante, o parecer da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso não opinou pela inexeqüibilidade do preço proposto com suporte em comando jurídico adstrito às licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia (§ 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993), mas o fez com fundamento no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004, que trata dos critérios de aceitabilidade de preços nas licitações, textualmente (fls. 124/125):

"3.2 – PARA LICITAÇÕES DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE OUTROS SERVIÇOS, INCLUSIVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DO TIPO TÉCNICA E PREÇO

O limite inferior aceitável será 30% (trinta por cento) em relação ao Orçamento Básico. Se este percentual for ultrapassado, o Órgão Licitante deverá exigir que o Órgão Requisitante se posicione sobre o assunto.

Somente será dada continuidade ao processo após o recebimento do referido parecer."

7.1.1 a evocação ao Tribunal de Contas da União deriva de deliberação proferida no âmbito do Relatório de Auditoria nº TC-007.008/2003-5 (Ata nº 08/2004-TCU – Primeira Câmara, Sessão 23/03/2004), para que a Chesf fizesse ***"incluir em todos os editais dos certames destinados à aquisição de bens ou à contratação de serviços (engenharia e outros) os critérios de aceitabilidade de preços e o orçamento-base da administração"****;*

7.1.2 a Chesf, em atenção à determinação do Tribunal, expediu a Comunicação Interna acima referida, contudo deixou de incluir no edital do questionado certame o parâmetro para caracterização de preços inexeqüíveis; dessa forma, o parecer da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso valeu-se de critério sigiloso para opinar pela manifesta inexeqüibilidade do preço proposto por Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.;

7.13 ademais de sigiloso, porque não previsto no ato convocatório da licitação, o critério de caracterização de preço inexeqüível fixado no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004, baseia-se em variação percentual incidente sobre o preço de referência do objeto licitado (30%), expressamente vedada pelo inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993;

7.1.4 os critérios para desclassificação de proposta considerada inexeqüível, no caso de licitações do tipo menor preço para obras e serviços de engenharia, previstos nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993, embora se utilizem de variação percentual, são ressalvados daquela vedação porque exigem a comparação com a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do

orçamento da Administração e, desse modo, inviabilizam a determinação prévia dos preços mínimos pelos licitantes;

7.1.5 também não é verdade absoluta a interpretação literal do Representante, quando entende que a fórmula contida no § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993 se aplica, exclusivamente, às licitações do tipo menor preço para obras e serviços de engenharia;

7.1.6 o Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, no voto condutor do Acórdão nº 697/2006-TCU – Plenário, defendeu que:

"9. A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexeqüíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas à administração.

10. No que se refere à inexeqüibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.

11. Assim, no contexto da definição de critério para aferir inexeqüibilidade de preço, julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1°, da Lei n° 8.666/93, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia, uma vez que constitui mais um instrumento para verificação da exeqüibilidade do preço. Na verdade, esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração." (grifamos)

7.1.7 destarte, o critério de desclassificação de proposta de preço manifestamente inexeqüível, ínsito no § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993, pode ser adotado nos certames para contratações de menor preço, mesmo quando não se trate de obras e serviços de engenharia, desde que expressamente previsto no seu ato convocatório;

7.2 razão assiste ao Representante quando afirma que a sua proposta estava aritmeticamente dentro da fórmula estabelecida nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993; nada obstante, este fato não lhe assegura a classificação, haja vista que tais critérios não foram fixados no edital e tampouco utilizados como argumento para o afastamento de sua proposta;

7.2.1 segundo entendimento da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, na qualidade de órgão requisitante dos serviços licitados, os fatores determinantes da manifesta inexeqüibilidade da proposta da empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. seriam dois: um, disparidade de seu preço em relação aos preços dos demais licitantes e ao valor orçado pela Administração da Chesf; dois, preço cotado inferior ao limite de 30% (trinta por cento) do orçamento básico da Chesf, consoante normativo interno inserido na CI-DCC-013/2004 (item 3.2);

7.2.2 no caso concreto, como dito anteriormente, esse último fator é inadmissível como espeque na análise do preço manifestamente inexeqüível, seja porque se trata de critério oculto (não previsto no edital), seja porque baseado em faixa de variação incidente sobre o valor orçado pela Chesf, vedado por força do disposto no inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993;

7.2.3 resta, porém, a "nítida discrepância" entre o preço ofertado pela sociedade empresária Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. em relação ao valor orçado pela Chesf, que, em tese, representa o custo médio do mercado, inexistindo elementos nos autos que autorizem reputá-lo inflado ou incompatível com os preços praticados no mercado, até mesmo por guardar coerência com as proposta oferecidas pelos demais licitantes;

7.2.4 com efeito, a forma mais adequada de aferir a inexeqüibilidade/irrisoriedade de um preço ofertado consiste em compará-lo com o valor orçado pela Administração e com as demais propostas presentes no certame; no caso, a empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. cotou preço 48,40% abaixo do orçamento da Chesf, validando a presunção de preço inexeqüível e/ou irrisório;

7.2.5 muito embora o órgão requisitante tenha recomendado, em sua conclusão, a fiel observância da CI-DCC-013/2004 e a conseqüente desclassificação da proposta do escritório Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. (fls. 60/68), a Comissão de Licitação baseou o julgamento da indigitada proposta no item 4.4 da Seção II do Edital, conforme seu parecer de fls. 126:

"Em 08.03.2005, conforme FEI/DRJP-006/2005, o órgão requisitante julgou a proposta da empresa Aquino & Oliveira Advocacia, desclassificada por preço inexeqüível e em cumprimento ao item 4.4 do julgamento e Adjudicação das Instruções às Proponentes, do edital, não se admitirá proposta com preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado acrescidos dos respectivos encargos, sendo que a referida empresa, cotou o lucro valor zero.

Pelo exposto, a Comissão julgou vencedora da licitação a empresa: MONSUÊTO CRUZ ADVOGADOS ASSOCIADOS".

7.2.6 o parecer supracitado mostra-se controverso quando afirma que o órgão requisitante julgou a proposta desclassificada por preço inexeqüível, porquanto, na realidade, a conclusão do parecer da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso apenas recomenda a desclassificação, em observância ao normativo interno que cita, mesmo porque lhe falece competência para julgar (fls. 60/68);

7.2.7 sem embargo, logo em seguida, a Comissão de Licitação, atenta ao fato de que o critério fixado na CI-DCC-013/2004 não fora previsto no instrumento convocatório, fundamenta a desclassificação da proposta da empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. na norma editalícia que trata da desclassificação por preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, considerando que aquela sociedade cotara lucro zero;

7.2.8 é pacífico que a Comissão de Licitação associou seu julgamento ao parecer da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, o qual se encontra eivado de ilegalidade pelo uso de critério sigiloso consistente no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004; por conseguinte, seu julgamento também resulta maculado pela utilização, ainda que indireta, de elemento não previsto no ato convocatório da licitação, violando as disposições do artigo 44, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

7.2.9 de qualquer sorte, diante da presunção relativa de preço inexeqüível/irrisório e, ainda, considerando que no Direito Administrativo o ônus da prova incumbe ao ente privado, competia à licitante desclassificada comprovar que a proposta era rigorosamente exeqüível, assim como validar sua capacidade de bem executar os preços ofertados, atendendo satisfatoriamente ao interesse da Administração; no entanto, o Representante limitou-se a interpor sucessivos recursos administrativos sem fazer prova da plena exeqüibilidade de sua proposta, bem assim da compatibilidade desta com os preços de mercado;

7.3 não procede a alegação de cerceamento do direito de ampla defesa do Representante, em função da ausência de informação acerca dos motivos da sua desclassificação, haja vista que não carece de reparos o procedimento adotado pela Chesf, cuja intimação do ato de julgamento foi efetuada mediante publicação no Diário Oficial da União (fls. 69), conforme prescrito no § 1º do artigo 109 da Lei nº 8.666/1993;

7.3.1 irresignado com o resultado do julgamento das propostas, cumpria ao licitante solicitar vista dos autos e impetrar recurso administrativo, no prazo de cinco dias úteis contados da intimação do ato, nos termos do artigo 109, inciso I, alínea b, da Lei nº 8.666/1993;

7.3.2 não obstante, em homenagem ao princípio da transparência, a Chesf deu provimento ao primeiro recurso, para facultar a vista dos autos e reabrir o prazo recursal em proveito da empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.;

7.4 igualmente, não merece acolhida a informação do Representante segundo a qual o Administrador Regional de Paulo Afonso considerara o seu recurso improcedente, sem ouvir a Comissão de Licitação e tampouco dirigir o pleito à autoridade superior (Presidente da Chesf);

7.4.1 em verdade, o recurso interposto foi submetido ao órgão requisitante que opinou pelo conhecimento do pedido, para, no mérito negar-lhe provimento, conforme Parecer DRJP-1.5.005, de 25/04/2005, da lavra da Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso (fls. 127/133);

7.4.2 na mesma data o feito foi submetido à apreciação da Comissão de Licitação que, na condição de autoridade que praticou o ato de julgamento recorrido, exarou parecer pela improcedência

do recurso (fls. 127v), fazendo-o subir ao Administrador Regional, tudo nos exatos termos do § 4º do artigo 109 da Lei nº 8.666/19993, combinado com o item 5.6.12 da IN-SU.02.023, de 06/03/2003 (fls. 97/98);

7.4.3 o Administrador Regional de Paulo Afonso, no caso a autoridade superior, proferiu sua decisão pela improcedência do pedido (fls. 87/89), nos termos do § 4º do artigo 109 da Lei nº 8.666/19993, combinado com os itens 3.1 e 5.1.5 da IN-SU.02.023, de 06/03/2003 (fls. 97/98);

7.5 finalmente, o pedido de reconsideração interposto não foi indeferido pela Administração Regional de Paulo Afonso, como alega o Representante, apenas o pleito não foi conhecido porque inaplicável à espécie, nos termos do inciso III do artigo 109 da Lei nº 8.666/1993 (fls. 97/98).

8. Os fatos apurados, conclui-se pela procedência parcial da Representação objeto destes autos, em especial no que se refere ao julgamento da proposta mediante utilização, ainda que indireta, de elemento não previsto no ato convocatório da licitação, violando as disposições do artigo 44, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

8.1 Verificou-se, ainda, que o normativo interno da Chesf, inserido no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004, utiliza-se de faixa de variação em relação ao valor do orçamento da instituição que permite aos licitantes a determinação prévia dos preços mínimos e afronta a vedação expressa no inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993.

8.2 Assim, faz-se necessário determinar à Administração da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, que:

8.2.1 em futuras licitações, especifique no ato convocatório critérios objetivos para aferição das propostas de preços manifestamente inexeqüíveis, em obediência ao disposto nos artigos 44, § 1º, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

8.2.2 promova a alteração do critério de caracterização de preço inexeqüível fixado no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004, em face da vedação do uso de faixa variação percentual em relação ao preço de referência do objeto licitado, nos termos do inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993.

9. Diante do exposto, somos pela remessa do feito ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, propondo a adoção das seguintes medidas:

9.1 conhecer a Representação, nos termos do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 determinar à Administração da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, com fundamento no artigo 250, inciso II, combinado com o artigo 237, parágrafo único, do Regimento Interno, que:

a) em futuros procedimentos licitatórios, especifique no instrumento convocatório critérios objetivos para aferição das propostas com preços manifestamente inexeqüíveis, em respeito às disposições dos artigos 44, § 1º, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

b) promova a alteração do critério de caracterização de preço inexeqüível fixado no item 3.2 da CI-DCC-013/2004, de 13/04/2004, em face da vedação do uso de faixa variação percentual em relação ao preço de referência do objeto licitado, nos termos do inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993;

9.3 dar conhecimento do decidido à Administração da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco e à sociedade empresária Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.;

9.4 arquivar o presente processo.

É o relatório.

VOTO

Conheço da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno, c/c o art. 132, inc. VII, da Resolução n.º 191/2006. Esta representação, oferecida pela empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda., trata de supostas irregularidades praticadas em licitação realizada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) para a contratação de sociedade de advogados para a prestação de serviços técnicos de natureza jurídica.

2. Os elementos trazidos aos autos pela representante não foram suficientes para justificarem a adoção de medida cautelar, indeferida, em 13/6/2005, pelo então Ministro-Relator do processo, o Exmo. Sr. Lincoln Magalhães da Rocha. Em seu despacho, o Ministro autorizou a realização de diligência e inspeção.

3. Com base na análise procedida pela Secex/PE mediante inspeção iniciada em 22/2/2008, considero a representação parcialmente procedente. Quanto à desclassificação da empresa representante, a Chesf considerou, como critério, a diferença percentual entre o preço oferecido e o orçamento básico estabelecido pela Agência para determinar que o valor da contrapartida do serviço solicitada pela representante era irrisória. Configurou-se a fixação de critérios de faixa de variação em relação ao preço de referência, vedada pelo inciso X do art. 40 da Lei n.º 8.666/1993. Além disso, a Chesf não fez constar em edital critérios objetivos de aferição da razoabilidade do preço ofertado, relativos à exigência, constante do edital, de que estes não poderiam ser irrisórios. No entanto, a procedência da representação é apenas parcial, tendo em vista que os motivos descritos não foam os únicos a provocarem a desclassificação e são bastante válidas as outras justificativas de que se socorreu a Chesf para sua decisão. Conforme defendeu a companhia, o preço constante da proposta do representante estava 46,5% mais baixo que o valor do orçamento básico e apresentava "nítida discrepância" com relação aos preços constantes das outras duas propostas apresentadas na licitação - diferença de 39% relativamente à média aritimética destas. Ademais, não foram verificados prejuízos para o erário ou para particulares.

4. Peço as devidas vênias para discordar da unidade técnica quanto aos motivos que indicam a necessidade de alteração do normativo de que se valeu a Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso, requisitante do serviço, para se pronunciar sobre a proposta da licitante, atendendo a solicitação da Comissão de Licitação. O dispositivo constante do item 3.2 da CI-DCC-013/2004 não fere, em princípio, a legislação em vigor, **in verbis** (fl. 125):

3.2 – PARA LICITAÇÕES DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE OUTROS SERVIÇOS, INCLUSIVE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DO TIPO TÉCNICA E PREÇO

O limite inferior aceitável será 30% (trinta por cento) em relação ao Orçamento Básico. Se este percentual for ultrapassado, o Órgão Licitante deverá exigir que o Órgão Requisitante se posicione sobre o assunto.

Somente será dada continuidade ao processo após o recebimento do referido parecer.

5. Ao contrário da forma como interpretado pela Divisão Regional Jurídica de Paulo Afonso em seu parecer (fl. 62) e pela Secex/PE (fl. 150), este dispositivo não se configura em critério de julgamento, mas em simples norma de procedimento. Não estabelece que a proposta que ultrapassar o limite inferior aceitável será desclassificada, mas que o órgão licitante deve apresentar sua opinião sobre a questão quando isto ocorrer. Assim, este órgão terá de lançar mão de critérios objetivos que indicarão se a proposta é válida ou não, ou seja, se o valor oferecido é ou não irrisório. Se fosse diferente, não seria necessário o posicionamento de quem quer que fosse, visto que determinar se o limite foi ou não ultrapassado depende apenas de uma pequena série de operações matemáticas simples.

6. No entanto, a redação do dispositivo não é clara. Em primeiro lugar, o item 3, a que é subordinado, trata de "critério para caracterização de preços inexeqüíveis". Isso dá margem para interpretações semelhantes às incorridas pela Divisão Regional de Paulo Afonso e pela Secex/PE. Demais, chega-se apenas com algum esforço à interpretação mais razoável da norma. Dita em outras palavras, seu texto exprime que o limite inferior aceitável indepententemente do pronunciamento do órgão licitante é o valor igual ou superior a 70% do valor estabelecido no orçamento básico. Ou seja, o texto não diz que o limite mínimo do preço proposto é o valor de 30% do valor do orçamento básico, como, de uma primeira leitura, poder-se-ia supor. Esta interpretação feriria o disposto no art. 40, X, e no art. 48, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. Assim, entendo que a norma deve ser reformada para seu significado fique claro e não guie ao cometimento de atos ilegais.

7. Vale registrar que não me passou despercebido o fato de o dispositivo não ser aplicável diretamente à licitação em tela, que não é do tipo técnica e preço como disposto na norma citada, mas do tipo menor preço. Porém, como isto não interfere no mérito deste processo, deixo de analisar a questão.

8. No que tange à necessidade de registro no edital de licitação do critério de aferição da exeqüibilidade do preço constante da proposta do licitante, concordo com a unidade técnica que isto é imposição legal cuja inobservância está expressamente vedada pelo art. 44, § 1º da Lei n.º 8.666/1993. Diante disso, entendo pertinente determinar à Chesf que, em licitações futuras, especifique tal critério em seus respectivos instrumentos convocatórios.

9. Finalmente, dos pronunciamentos da Chesf encontrados nos autos, depreende-se que sua Comissão de Licitação não aplica o critério de aferição de exeqüibilidade do preço proposto pelo licitante estabelecido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b” da Lei n.º 8.666/1993. Com relação a isto, entendo que aquela comissão deve ser esclarecida quanto à relativa aplicação deste dispositivo também quando o certame não tratar de obra ou serviço de engenharia.

10. Ante o exposto Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

RAIMUNDO CAREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1616/2008 -TCU – Plenário

1. Processo TC 010.729/2005-1.
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf).
4. Interessados: Aquino e Oliveira Advocacia Ltda.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PE.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação oferecida pela empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. a respeito de supostas irregularidades praticadas no âmbito da Tomada de Preços n.º TP-01.2004.8250, realizada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) para a contratação de sociedade de advogados para a prestação de serviços técnicos de natureza jurídica especializados nas áreas de Direito Civil e Direito Processual Civil, compreendendo o contencioso relacionado ao empreendimento do reassentamento de Itaparica, com a defesa da Chesf em ações judiciais já em tramitação, perante os juízes das comarcas dos estados de Pernambuco e Bahia,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, c/c o art. 132, inc. VII, da Resolução n.º 191/2006, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco que:

9.2.1 em futuros procedimentos licitatórios, especifique, no instrumento convocatório, critérios objetivos de aferição da exeqüibilidade dos preços constantes das propostas;

9.2.2 revise a norma interna CI-DCC-013/2004, de 13/4/2004, de forma a evitar que esta conduza à afronta do art. 40, X, e do art. 48, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993;

9.3 esclarecer à Comissão de Licitação da Companhia Hidro Energética do São Francisco que, o critério para aferição de inexiqüibilidade de preços definido no art. 48, incisoII, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/1993, conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, com o intuito de assegurar o alcance do objetivo de cada certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa;

9.4 encaminhar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco e à empresa Aquino e Oliveira Advocacia Ltda. cópia deste acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto;

9.5 arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1616-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	RAIMUNDO CARREIRO Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC–016.003/2003-8
Apensos: TC-013.014/2008-9 e 007.093/2007-9
Natureza: Acompanhamento
Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogados constituídos nos autos: Mara Rocha Aguilar (OAB/RJ 52.897); Hamilton Soares de Andrade Júnior (OAB/RJ 29.830); Regina Célia Sampaio Montez (OAB/RJ 25.673); Paulo Surreaux Strunck Vasques de Freitas (OAB/RJ 25.384); Marcelo Lipcovitch Quadros da Silva (OAB/RJ 46.807); Jorge Fernando Schettini Bento da Silva (OAB/RJ 56.920); Paulo Roberto de Souza Cirino (OAB/RJ 758-B); Cristina Pimentel da Silva (OAB/RJ 41.620); Rita de Cássia Amaral Marques de Souza (OAB/RJ 39.435); Luiz Carlos da Rocha Messias (OAB/RJ 31.460); Carlos Eduardo Gabina de Medeiros (OAB/RJ 77.775); Túlio Romano dos Santos (OAB/RJ 86.995); Marcelo Sampaio Vianna Rangel (OAB/RJ 90.412); Luiz Jouvani Oioli (OAB/SP 158.510); Yara Coelho Martinez (OAB/SP 146.516); Paula Saldanha Jaolino Fonseca (OAB/RJ 95.457); Júlio César Gomes Ribeiro da Costa (OAB/RJ 108.483); Nelson Luiz Machado Lamego (OAB/RJ 82.542); Renato Goldstein (OAB/RJ 57.135); Daniela Pio Borges Mariano da Fonseca (OAB/RJ 109.935); Danusa Paulo de Campos (OAB/RJ 114.618); Gustavo Lellis Pacífico Peçanha (OAB/RJ 111.526); Luciane Aparecida Poletti Moreira (OAB/SP 171.187); Maria Carolina Pina Correia de Melo (OAB/RJ 99.297); Oliver Azevedo Tuppan (OAB/RJ 112.644);; Rogério Fraga Mercadante (OAB/SP 152.926); Karla Assumpção da Silva (OAB/RJ 95.476); Bruno Machado Eiras (OAB/RJ 112.579); André Carvalho Teixeira (OAB/DF 18.135); Raphael Borges Leal de Souza (OAB/DF 15.436); Fabíola Patrícia de Oliveira Lima (OAB/PE 18.645); Adriana Diniz de Vasconcellos Guerra (OAB/SP 191.390-3); Luiz Cláudio Lima Amarante (OAB/SP 156.859); Nelson Alexandre Paloni (OAB/SP 136.989); Isamara Seabra Beltrão (OAB/RJ 96.557); Luciana Vilela Gonçalves (OAB/SP 160.544); Leonardo Forster (OAB/SP 209.708-B)

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA DE APOIO À CAPITALIZAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA. REALIZAÇÃO DE UMA ÚNICA OPERAÇÃO À CONTA DO PROGRAMA. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da 5ª Secex, a qual foi endossada pelo escalão dirigente da unidade técnica, efetuando os ajustes de forma necessários a propiciar melhor entendimento da questão discutida (fls. 41/46).

“Trata-se de Requerimento do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti aprovado pelo Plenário em 17 de setembro de 2003 (Ata 36/2003-P), solicitando à unidade técnica que procedesse junto ao BNDES o acompanhamento do então recém criado Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de

Energia Elétrica. O motivo da solicitação seria o alto risco das operações, decorrente do elevado endividamento das empresas do setor de distribuição de energia (fl. 1).

Dentre as principais preocupações que deram origem ao Requerimento, estaria a inadimplência do Grupo AES com o BNDES, que na época representava a possibilidade de o banco ter de reconhecer um prejuízo de aproximadamente US$ 1 bilhão, decorrente de operações realizadas em 1998 com acionistas controladores da Light. Essas dívidas foram renegociadas no final de 2003 e o assunto foi acompanhado no TC-003.069/2003-2, em que foi proferido o Acórdão 221/2005 – Plenário, na sessão de 09/03/2005, em que o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti atuou como Relator.

HISTÓRICO DO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA

Em 26/09/2003, foi realizada diligência ao BNDES solicitando as principais informações constantes dos processos de financiamento existentes, estudos e análises do programa, situação das operações realizadas e outros documentos e informações para subsidiar o exame da matéria (fl. 5).

Em 30/10/2003, o Tribunal recebeu a documentação solicitada (Anexo 1), porém até aquela data não havia operações concretizadas no âmbito do programa, nem cartas-consulta, ficando o BNDES de encaminhar novas informações à medida em que ocorressem (fl. 7).

Em 18/02/2005, esta unidade técnica percebeu que o Programa não estava inerte, após observar que o site do BNDES informava sua prorrogação para 30/06/2005 (fl.8), bem como noticiava perspectivas de realização de algumas operações (fls. 17/26). Em conseqüência, dando seguimento à atividade de acompanhamento, a instrução de fls. 27/30 propôs uma nova diligência com o intuito de atualizar aquela feita anteriormente (fl. 32).

Em 11/4/2005, em sua resposta (fl. 38), o BNDES encaminhou a documentação pertinente ao solicitado (Anexo 2 e seus volumes de 1 a 6), dando ciência de que tinha ocorrido a aprovação formal de 3 operações de empresas do Grupo Neoenergia (Coelba, Celpe e Cosern), para as quais ainda não tinham ocorrido liberações de recursos. O BNDES também informou que, em 14/03/2005, o Grupo Neoenergia desistira de contratar as três operações do Programa, manifestando interesse em outras linhas de crédito, destinadas a financiar investimentos de expansão de infra-estrutura para fomentar o desenvolvimento nas regiões mais carentes do país. O mesmo ocorreu com o Grupo Rede, que requereu o financiamento e depois solicitou o cancelamento da análise de seu pleito (Anexo 2, v.6, fls. 870/872).

Assim sendo, decorridos 18 meses do Requerimento de acompanhamento formulado pelo Relator, ainda não havia operações concretizadas ou em vias de concretização, segundo informado pelo BNDES na época.

Posteriormente, deu entrada no Tribunal uma requisição enviada pelo Ministério Público Federal, relativa à fiscalização em uma operação do Programa, após a resposta do BNDES à última diligência. A referida requisição indicava que em 28 de junho de 2005, o BNDES havia concretizado uma operação com a Light Serviços de Eletricidade S.A., dois dias antes do término do prazo estabelecido pelo BNDES para utilização dos recursos do Programa.

2) INFORMAÇÕES SOBRE A REQUISIÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO MPF NA OPERAÇÃO DA LIGHT

Em 05/02/2007, no TC-007.093/2007-9, o Procurador da República Fábio Moraes de Aragão (fl. 2) requisitou ao Tribunal uma fiscalização em operação de subscrição de debêntures conversíveis da Light Serviços de Eletricidade S.A., no valor de R$ 727.268.000,00, realizada pelo BNDES em 2005, quando a empresa atravessava grave crise financeira de tal ordem que mereceu comentários de esclarecimento no parecer dos auditores externos (fl. 39, item 5).

A solicitação foi originalmente encaminhada à Secex/RJ, cujo Secretário opinou pela incompetência do MPF para demandar fiscalização do Tribunal (fl. 1), ressalvando que poderia ser realizada uma auditoria por iniciativa própria do Tribunal, tendo encaminhado o processo para apreciação desta unidade técnica, responsável pelas atividades de fiscalização do BNDES.

Em seu pedido, o Procurador não especificou a irregularidade que gostaria de ver apurada. Consta daqueles autos um laudo pericial contábil da operação (fls. 35/34), elaborado a pedido da Subprocuradora-Geral da República, Dra. Gilda Pereira de Carvalho, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social, que não indicou a existência de irregularidades. Em conseqüência, foi arquivado o processo administrativo instaurado pelo MPF (1.30.012.000313/2005-57) '...em vista da inocorrência de ato atentatório à ordem jurídica ou lesivo ao patrimônio público federal...' (fl. 30).

Ao analisar o feito, esta unidade técnica propôs o apensamento do TC-007.093/2007-9 aos presentes autos, por se tratar de matéria correlata, na forma do art. 33 da Resolução TCU 191, de 21 de junho de 2006. A proposta foi acolhida pelo Ministro-Relator em junho de 2007.

COMENTÁRIOS À OPERAÇÃO DO BNDES COM A LIGHT

Não obstante a constatação de ausência de irregularidades por parte do MPF, a realização da operação foi alvo de resistências internas no BNDES, segundo noticiado na imprensa. Tratava-se de operação atípica, cabendo mencionar algumas de suas possíveis restrições.

A primeira delas, de ordem institucional, diz respeito aos objetivos estatuídos na Lei das Privatizações (Lei 8.031/90, art. 1º), que visava reordenar a posição estratégica do Estado na economia, fortalecendo o mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integraram o Programa. Assim sendo, não faz sentido o Estado privatizar e, anos depois, voltar a financiar a empresa com recursos públicos, convertendo o financiamento em uma significante participação acionária de 31% (fl. 57), evitando as soluções típicas de mercado de capitais, que a Lei pretendia incentivar.

(...)

Saindo dos aspectos institucionais e estratégicos até aqui tratados, há indícios de que a Light pós-privatização não se revelou uma empresa que preenchesse os requisitos para obtenção de forte apoio financeiro do BNDES. (...).

Em março de 2005, três meses antes da realização da operação, foi divulgado pela imprensa que a Polícia Federal indiciara diretores da Light, pelas conseqüências fiscais, cambiais e tributárias de remessas de US$ 1 bilhão ao exterior, para fins de quitação de empréstimos obtidos junto a bancos europeus para a aquisição da Eletropaulo (fl. 58). (...)

Agora, novamente, a Light estava em situação similar, com pesadas dívidas vencidas junto a bancos privados. Isso recomendaria cuidados do BNDES para evitar que os recursos públicos fossem utilizados para ‘dar saída’ a bancos privados credores da empresa. (...)

(...)

No caso sob análise, o banco elaborou uma Nota Técnica de duas páginas destinada a esclarecer a operação, datada de 01/07/2005 e encaminhada pelo banco ao MPF. Nesta Nota, consta que a operação contava com garantia flutuante (privilégio geral sobre o ativo) e de recebíveis de contas de energia elétrica (fl. 12). Tais garantias são pouco eficazes em caso de falência de uma concessionária de serviços públicos que não podem ser interrompidos. Ou seja, seus ativos não serão desmontados para venda, nem o faturamento da empresa será destinado à cobertura dos financiamentos, antes de pagos os custos operacionais e financeiros para assegurar a continuidade da empresa. Na prática, em caso de inadimplência, o banco se tornaria quase um credor em condições semelhantes aos demais.

A Nota não menciona a existência de fiança da EDF, sócia majoritária e principal beneficiária da operação. Essa fiança seria fundamental para oferecer garantias mais efetivas, que diferenciassem o banco dos demais credores da Light. O RGO estipula a exigência de fiança dos sócios majoritários entre as práticas operacionais regulares do banco, aplicáveis a todas as operações, porém a Diretoria pode dispensá-la.

(...)

Em 2006, ano seguinte ao da realização da operação [relativa ao presente programa] com o BNDES, a EDF vendeu sua participação na empresa [Light] para um consórcio formado pela Cia. Energética de Minas Gerais – CEMIG, Andrade Gutierrez Concessões, JLA Participações e Pactual Energia Participações S.A., por cerca de US$ 320 milhões (fl. 64). Em 2007, a maior parte das debêntures foram convertidas em ações pelo BNDES.

Após a conversão das debêntures em ações, perdeu o sentido questionar garantias, como a fiança, vez que o banco deixou a condição de financiador para se tornar investidor. Segundo o noticiado, havia um acordo com a Light (fl. 57), prevendo essa conversão. É possível que o BNDES tivesse conhecimento das negociações para a venda da empresa na época em que realizou a operação, o que pode ter influído na dispensa da exigência de fiança.

O BNDES, então, dividiu o risco do investimento com os novos acionistas que adquiriram a Light, sendo oportuno ressaltar que na configuração atual da operação não se verifica a possibilidade de dano ao Erário, vez que eventuais ganhos ou perdas passaram a depender da evolução das cotações das ações em Bolsa de Valores.

4) CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O requerimento que deu origem ao acompanhamento do Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de Energia Elétrica teve por base o receio de que recursos públicos fossem empregados em operações de alto risco, destinando-os a operações de socorro a diversas empresas em dificuldades financeiras. Criado em setembro de 2003, com verba prevista de R$ 3 bilhões, o Programa não despertou o interesse das empresas distribuidoras de energia. A única operação foi realizada com a Light em junho de 2005, no valor de R$ 727 milhões, boa parte convertida em participação acionária. Assim, o acompanhamento proposto resume-se à fiscalização de uma única operação, que não difere de tantas outras realizadas pelo banco.

A operação fez parte de um Programa regularmente instituído, dispondo de regras previamente estabelecidas e transparentes, inserindo-se na discricionariedade das decisões do BNDES. Ao converter o financiamento em participação acionária, o banco tornou-se investidor da empresa, partilhando o risco do investimento com o grupo empresarial que adquiriu a Light da EDF. O banco dividiu riscos com o setor privado, desvanecendo os receios de que apenas recursos públicos seriam empregados no socorro à distribuidora de energia.

No âmbito de sua esfera de atribuições, o MPF não apontou irregularidades na operação com a Light, razão pela qual arquivou o procedimento instaurado para investigar a operação.

Pelas razões expostas, entendemos que não subsiste a motivação original que deu origem ao acompanhamento, qual seja: eventuais prejuízos ao Banco em função do 'alto risco das operações, decorrente do elevado endividamento das empresas do setor de distribuição de energia', cabendo arquivá-lo, em função, também, da necessidade de racionalizar os esforços de fiscalização, dirigindo-os para temas onde haja indícios de irregularidade e perspectivas de dano ao Erário.

Assim, submetemos o processo à consideração do Ministro-Relator, propondo o arquivamento do presente processo, nos termos do artigo 169, inciso IV do RI/TCU, visto que já cumpriu o objetivo pelo qual foi constituído."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

O Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de Energia Elétrica foi lançado em setembro de 2003, sob gestão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de dar apoio financeiro a empresas concessionárias dos serviços de distribuição de energia elétrica na renegociação das respectivas dívidas de curto prazo junto aos bancos credores. Para isso, o BNDES entraria com até 50% do total do financiamento bancário das dívidas de curto prazo das empresas e, em contrapartida, as beneficiárias subscrever-lhe-iam debêntures conversíveis. Além da capitalização das empresas, visava-se à conversão dos créditos dos acionistas controladores em capital e a entrada das companhias no Nível 2 da Bolsa de Valores de São Paulo, como forma de dar maior transparência à gestão dessas empresas.

2. Era prevista uma dotação de R$ 3 bilhões para utilização até 30/6/2005.

3. Para se enquadrar no programa, as empresas deveriam preencher uma série de pré-requisitos, incluindo, entre outros pontos, o compromisso da beneficiária de praticar padrões mínimos de regras de governança corporativa.

4. Como ficou evidenciado no relatório supra, o programa tomou rumos diferentes.

5. Foi realizada apenas uma operação, no valor de R$ 727 milhões, com a Light em junho de 2005. Com a compra da Light por outro grupo empresarial e a conversão das debêntures recebidas em ações, a operação vinculada ao programa e o respectivo risco – que se suspeitava alto – equipararam-se às demais operações realizadas pelo banco.

6. Diante desse contexto, entende a 5ª Secex que não há indícios de irregularidades, nem subsiste risco de dano ao erário, cabendo arquivar-se o presente processo.

7. Ao analisar o item 4 do relatório retro, penso que as razões expostas pela unidade técnica dão fundamento consistente para se considerar que este acompanhamento pode ser encerrado, visto que cumpriu o objetivo de realizar o controle preventivo dos atos de gestão da entidade jurisdicionada.

8. Apenas acrescento que essa medida não impede que a operação venha a ser novamente apreciada no âmbito da fiscalização rotineira deste Tribunal executada nas contas do BNDES ou em outros processos de controle externo.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1617/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC–016.003/2003-8 (apensos: TC-013.014/2008-9 e 007.093/2007-9)
2. Grupo: I – Classe de assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 5ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: Mara Rocha Aguilar (OAB/RJ 52.897); Hamilton Soares de Andrade Júnior (OAB/RJ 29.830); Regina Célia Sampaio Montez (OAB/RJ 25.673); Paulo Surreaux Strunck Vasques de Freitas (OAB/RJ 25.384); Marcelo Lipcovitch Quadros da Silva (OAB/RJ 46.807); Jorge Fernando Schettini Bento da Silva (OAB/RJ 56.920); Paulo Roberto de Souza Cirino (OAB/RJ 758-B); Cristina Pimentel da Silva (OAB/RJ 41.620); Rita de Cássia Amaral Marques de Souza (OAB/RJ 39.435); Luiz Carlos da Rocha Messias (OAB/RJ 31.460); Carlos Eduardo Gabina de Medeiros (OAB/RJ 77.775); Túlio Romano dos Santos (OAB/RJ 86.995); Marcelo Sampaio Vianna Rangel (OAB/RJ 90.412); Luiz Jouvani Oioli (OAB/SP 158.510); Yara Coelho Martinez (OAB/SP 146.516); Paula Saldanha Jaolino Fonseca (OAB/RJ 95.457); Júlio César Gomes Ribeiro da Costa (OAB/RJ 108.483); Nelson Luiz Machado Lamego (OAB/RJ 82.542); Renato Goldstein (OAB/RJ 57.135); Daniela Pio Borges Mariano da Fonseca (OAB/RJ 109.935); Danusa Paulo de Campos (OAB/RJ 114.618); Gustavo Lellis Pacífico Peçanha (OAB/RJ 111.526); Luciane Aparecida Poletti Moreira (OAB/SP 171.187); Maria Carolina Pina Correia de Melo (OAB/RJ 99.297); Oliver Azevedo Tuppan (OAB/RJ 112.644);; Rogério Fraga Mercadante (OAB/SP 152.926); Karla Assumpção da Silva (OAB/RJ 95.476); Bruno Machado Eiras (OAB/RJ 112.579); André Carvalho Teixeira (OAB/DF 18.135); Raphael Borges Leal de Souza (OAB/DF 15.436); Fabíola Patrícia de Oliveira Lima (OAB/PE 18.645); Adriana Diniz de Vasconcellos Guerra (OAB/SP 191.390-3); Luiz Cláudio Lima Amarante (OAB/SP 156.859); Nelson Alexandre Paloni (OAB/SP 136.989); Isamara Seabra Beltrão (OAB/RJ 96.557); Luciana Vilela Gonçalves (OAB/SP 160.544); Leonardo Forster (OAB/SP 209.708-B).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de Energia Elétrica gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:
9.1. arquivar o presente processo, nos termos do artigo 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;
9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, ao Procurador da República, Dr. Fábio Moraes de Aragão, informando-lhe que a matéria refere-se ao Ofício/PR/RJ/FMA 86/2008 (Procedimento Administrativo MPF/PR/RJ 1.30.012.000313/2005-57).

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1617-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.

TC-016.666/2003-0 (com 7 volumes).

Natureza: Representação.
Entidade: Município do Amajari/RR.
Responsável: Francisco Alberto Santiago, CPF 061.682.992-20, ex-Prefeito; Hélio Mota Pinheiro, CPF 581.299.442-00, Secretário Municipal de Infra-Estrutura; Francisco Carlos Lago Picado, CPF 127.428.214-49, Engenheiro do Instituto Nacional de Reforma Agrária; Polieng Construção e Serviços Ltda., CNPJ 01.597.649/0001-02; Freitas Construções e Serviços Ltda, CNPJ 01.057.783/0001-02; Construtora Viga Ltda., CNPJ 84.051.960/0001-70; Construtora Sanan Ltda., CNPJ 02.865.948/0001-35.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SOBREPREÇO. FRAUDE À LICITAÇÃO. INEFICIÊNCIA E ANTIECONOMICIDADE NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E EXECUÇÃO DE OBJETOS CUJO FUNCIONAMENTO ERA SABIDAMENTE INVIÁVEL PELA INDISPONIBILIDADE DE FORÇA ELÉTRICA. EXECUÇÃO E ACEITAÇÃO DE OBRA EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DE TRABALHO, SEM A NECESSÁRIA FORMALIZAÇÃO DA SUA ALTERAÇÃO.

Configurada a ocorrência de irregularidade de que resulta dano ao Erário, cabe ao Tribunal ordenar, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, a teor do art. 47 da Lei n. 8.443/1992.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela Controladoria-Geral da União acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Amajari/RR, detectadas durante a 2ª etapa do Programa de Fiscalização em unidades da federação selecionadas mediante sorteio público, nos seguintes ajustes (fls. 1/100):

- Convênios ns. 69/1997 e 100/1998, celebrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa;
- Convênio n. 94.759/1998, celebrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação – FNDE;
- Contrato de Repasse n. 97.175-41/1999, celebrado pela Caixa Econômica Federal – CEF, Programa de Atendimento Assistencial Básico;
- Convênio n. 16/2001, celebrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

2. Pelo despacho de fls. 104/105, determinei a autuação do feito como Representação e a realização das diligências consideradas necessárias ao saneamento do processo.

3. A Secex/RR efetuou diligências junto aos órgãos repassadores e à Prefeitura Municipal de Amajari (fls. 132/136). Os documentos encaminhados a esta Corte encontram-se assim distribuídos, de acordo com a sua procedência:

- Prefeitura Municipal: fls. 142/155,
- Caixa Econômica Federal: fls. 7/88 do volume 1,

- Superintendência da Zona Franca de Manaus: fl. 89 do volume 1/fl. 615 do volume 3,
- Superintendência do Incra no Estado de Roraima: volume 4,
- FNDE: volume 5.

4. Por economia processual, determinei fosse juntada aos presentes autos a documentação encaminhada pelo Sr. Rômulo Moreira Conrado, Procurador da República em Roraima, acerca dos mencionados Convênios ns. 69/1997 e 100/1998, firmados pela Suframa (fl. 157). Tal documentação passou a compor o volume 6.

5. Após a instrução preliminar do feito (fls. 164/173), a Secex/RR efetuou a audiência dos responsáveis pelos indícios de irregularidade abaixo descritos:

5.1. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal (fls. 182/183):

5.1.1. não-utilização, por diversos anos, do matadouro construído com recursos provenientes do Convênio n. 69/1997 – Suframa, por não ter sido verificada, junto à Companhia de Energia Elétrica, a possibilidade de fornecimento de energia suficiente;

5.1.2. não-utilização, por diversos anos, da granja e dos equipamentos construídos/adquiridos com recursos provenientes do Convênio n. 100/1998 – Suframa, por não ter sido verificada, junto à Companhia de Energia Elétrica, a possibilidade de fornecimento de energia suficiente;

5.1.3. não-construção de 84 m de bueiros (BSTC) e de 30,6 m ponte de madeira estaqueada, apesar de ter constado, no Relatório de Cumprimento do Objeto relativo ao Convênio n. 16/2001 – Incra, declaração de que foram totalmente construídos os objetos descritos no plano de trabalho (4 km de estradas vicinais, 60 m de pontes de madeira estaqueada, 28 m de ponte de madeira modelo DER e 84 m de bueiros BSTC);

5.1.4. sobrepreço nos serviços de sapata isolada em concreto armado, camada impermeabilizante de concreto magro, barracão provisório, alvenaria de ½ vez, reboco paulista, pintura PVA duas demãos, esmalte sintético em estruturas e esquadrias metálicas e limpeza do terreno, contratados com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda., por meio dos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/998) e 2/1998 (Convite n. 3/1998);

5.1.5. sobrepreço nos serviços de limpeza do terreno, grade metálica galvanizada, sapata isolada em concreto armado, piso cimentado semi-liso, reboco paulista, aterro compactado, camada impermeabilizante de concreto magro, calçada de proteção em cimentado áspero e barracão provisório, contratados com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda. por meio do Contrato n. 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998);

5.1.6. sobrepreço nos serviços de limpeza do terreno, barracão provisório, alvenaria de ½ vez, reboco paulista e locação da obra, contratados com a empresa Construtora Sanan Ltda. por meio de contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999);

5.2. Sr. Hélio Mota Pinheiro, então Secretário Municipal de Infra-Estrutura (fls. 189/190), pela mesma impropriedade descrita no subitem 5.1.3;

5.3. Sr. Francisco Carlos Lago Picado, Engenheiro do Instituto Nacional de Reforma Agrária (fls. 191/192): emissão de relatório acerca das obras objeto do Convênio n. 16/2001, com as impropriedades descritas no subitem 5.1.3;

5.4. Polieng Construção e Serviços Ltda. (fls. 185/186 e 193/194):

5.4.1. sobrepreço nos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/998) e 2/1998 (Convite n. 3/1998), na forma descrita no subitem 5.1.4;

5.4.2. sobrepreço no Contrato n. 3/1998, na forma descrita no subitem 5.1.5;

5.4.3. conluio com a empresa Freitas Construções e Serviços Ltda. para eliminar a competição da Tomada de Preços ns. 2/1998 e do Convite n. 3/1998, caracterizado pela proporcionalidade matemática entre os preços unitários constantes das respectivas propostas, com afronta aos princípios que presidem o instituto da licitação, em especial ao estabelecido no art. 37, XXI, da Constituição Federal e arts. 3º e 90 da Lei n. 8.666/1993;

5.5. Construtura Sanan Ltda. (fls. 187/188): sobrepreço nos serviços de limpeza do terreno, barracão provisório, alvenaria de ½ vez, reboco paulista e locação da obra, pactuados com a Prefeitura Municipal de Amajari/RR por meio de contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999);

5.6. Freitas Construções e Serviços Ltda. (fls. 195/196): conluio com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda, na forma descrita no subitem 5.4.3.

6. Sem prejuízo de analisar, às fls. 274/291 do volume 7, as razões de justificativas então apresentadas, a Secex/RR constatou a necessidade de corrigir o objeto da audiência das empresas e

Polieng Construção e Serviços Ltda e Freitas Construções Ltda., de modo a excluir as referências à Tomada de Preços n. 2/1998 e incluir a Tomada de Preços n. 1/1998, providência adotada pelos Ofícios de fls. 298/299 e 300/301 do volume 7.

7. Nessa ocasião, a Unidade Técnica também incluiu no pólo passivo deste processo a Construtora Viga S/A (fls. 302/303 do volume 7), para que apresentasse razões de justificativa acerca de conluio formado com as duas outras empresas Freitas e Polieng, para eliminar a competição no Convite n. 3/1998.

8. A instrução de fls. 354/374 do volume 7 debruçou-se sobre as respostas a esse novo conjunto de audiências e formulou proposta de encaminhamento considerando a análise feita às fls. 274/291 do volume 7.

9. Para facilitar a compreensão da matéria versada neste processo, passo a reproduzir, no essencial, as razões de justificativa apresentadas, segregadas por Responsável ou empresa, seguidas imediatamente pelas duas análises feitas pela Secex/RR, afastando-me da estrita seqüência em que constam dos autos. Inicio pela matéria afeta ao Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito, cuja manifestação encontra-se às fls. 233/236 do volume 7:

9.1. <u>Não-funcionamento do matadouro e de outros itens previstos no Convênio n. 69/1997</u> – Suframa

9.1.1. Razões de Justificativa

9.1.1.1. Teriam sido feitas diversas investidas com vistas ao fornecimento de energia para o projeto, mas a competência para solução do problema é estadual refoge à alçada do Município:

“Dentre as fases de execução do projeto, a municipalidade, por intermédio de seu gestor, ora justificante, postulou perante a Companhia Energética de Roraima requerimento solicitando derivação de rede para atender o projeto, o qual obteve como resposta que o pleito seria atendido”.

9.1.2. Análise

9.1.2.1. Não há dúvida de que a causa do não-funcionamento do matadouro seja a falta de energia elétrica, e de que a competência para fornecimento desse bem seja da companhia energética estadual. O que se discute é a não-adoção, por parte do conveniado, e no momento próprio, das providências necessárias para que o projeto chegassem a um bom resultado. O Responsável não trouxe aos autos documentos que demonstrassem o suposto compromisso assumido pela companhia energética de abastecer o projeto (fl. 275/276 do volume 7).

9.1.2.2. Não há débitos porque o objeto foi realizado e, embora não estivesse funcionando durante a fiscalização, poderá ser usado no futuro, bastando para isso solucionar a questão do fornecimento de energia; entretanto, fica o Responsável sujeito à aplicação de multa, pela prática de ato em desacordo com os princípios da economicidade e eficiência (fl. 358/359 do volume 7).

9.2. <u>Não-funcionamento da granja e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio n. 100/1998 – Suframa</u>

9.2.1. Razões de Justificativa

9.2.1.1. Foi apresentado o mesmo argumento descrito no subitem 9.1.1.

9.2.2. Análise

9.2.2.1. Cabem as mesmas considerações apresentadas no subitem 9.1.2 (fl. 275/276 do volume 7).

9.3. <u>Descumprimento parcial do objeto do Convênio n. 16/2001 – Incra</u>

9.3.1. Razões de Justificativa

9.3.1.1. O concedente alterou o plano base na fase de execução do projeto. Mesmo com as alterações, a execução físico-financeira do convênio não foi alterada, porque o ajuste de execução teria observado criteriosamente os valores alocados para efetivação do convênio.

9.3.2. Análise

9.3.2.1. No Relatório de Cumprimento de Objeto, o responsável declarou que o Plano de Trabalho havia sido cumprido, nos moldes em que haviam sido descritos na cláusula primeira do termo de convênio original, que pode ser lida à fl. 168 do volume 4.

9.3.2.2. Nesta oportunidade o Responsável não comprova que o Incra tenha aprovado ou determinado a alteração do objeto a ser executado no bojo do Convênio n. 16/2001 – Incra. O fiscal encarregado de avaliar a execução do convênio declarou que o objeto havia sido cumprido, sem mencionar qualquer alteração do plano original e dos serviços previstos no instrumento de convênio original (fl. 277 do volume 7).

9.3.2.3. Não há débito a ser ressarcido, por terem sido os recursos aplicados na consecução do Convênio n. 10/2001, conforme se vê à fl. 169; permaneceu, contudo, a irregularidade de desvio de finalidade e de execução do Convênio n. 16/2001 – Incra de forma diversa da prevista no Plano de Trabalho (fl. 360 do volume 7).

9.4. Sobrepreço nos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/1998) e n. 2/1998 (Convite n. 3/1998)

9.4.1. Razões de Justificativa

9.4.1.1. Como não se tratava de licitação por item, e sim por empreitada global, foi observada entre os licitantes a existência de valores maiores e menores por itens, levando a administração a adjudicar o que foi mais vantajoso para a administração.

9.4.2. Análise

9.4.2.1. Contrariamente ao que afirma o Responsável, o item 6 do edital da Tomada de Preços n. 1/1998 previa o regime de execução de empreitada por preço unitário, conforme se verifica à fl. 347 do volume 2; a existência de sobrepreço em alguns preços unitários do Contrato n. 1/1998 acarreta a existência de débito a ser ressarcido pelo ordenador de despesas e pela empresa beneficiária (fl. 278).

9.4.2.2. O Convite n. 3/1998 não definiu o regime de execução, mas o Contrato n. 2/1998 (fl. 426 do volume 3) de fato estabelece a empreitada por preço global.

9.4.2.3. Todavia, as razões de justificativa não conseguem afastar a irregularidade, porque a comparação dos itens de preço mais importantes da planilha do Convite n. 3/1998, correspondentes a 74,60% do valor da obra, demonstra ter havido sobrepreço em relação às cotações referenciais do Sinapi e à proposta ofertada pela própria Polieng na Tomada de Preços n. 5/1998, conforme tabela abaixo transcrita (fls. 279/280 do volume 7):

Convênio n. 69/1997 – Convite n. 3/1998 – Contrato n. 2/1998

Composição	Unid.	Quant.	Sinapi		Orçamento TP 5/1998	Orçamento Polieng	Diferença (R$)
			Preço Unitário (R$)	Preço Total (R$)		Preço total (R$)	
Sapatas, cintas e vigas concreto armado	m^3	3,60	241,33	868,79		2.343,60	1.474,81
Camada impermeabilizante/concreto magro	m^2	279,87	4,65	1.301,40		3.638,31	2.336,91
Barracão provisório	m^2	32,00	63,03	2.016,96		4.800,00	2.783,04
Alvenaria ½ vez	m^2	438,00	6,57	2.877,66		5.256,00	2.378,34
Reboco paulista	m^2	852,00	5,60	4.771,20		9.372,00	4.600,80
Pintura PVA duas demãos	m^2	852,00	4,42	3.765,84		5.112,00	1.346,16
Esmalte sintético em estrutura e esq. Metálica	m^2	418,43	4,52	1.891,30		2.510,58	619,28
Limpeza do terreno	m^2	10.000,00	0,12	1.200,00		2.600,00	1.400,00
Conjunto fossa e sumidor capacidade p/20 pés	unid	1,00	1.316,92	1.316,92		1.815,79	498,87
Líquido selador	m^2	852,00	1,40	1.192,80		2.130,00	937,20
Chapisco grosso aplicado a colher	m^2	876,00	1,58	1.384,08		1.708,20	324,12
Piso Korudur	m^2	279,87	32,54	9.106,97		11.194,80	2.087,83
Cobertura telha aço zinco sobre estrutura metálica	m^2	378,77	46,58	17.643,11		15.150,80	(2.492,31)
Grade de ferro com tela galvanizada	m^2	94,00	60,94	5.728,36		7.050,00	1.321,64
Sapatas corridas tipo pedra argamassa	m3	19,20	143,91	2.763,07		3.379,20	616,13
Reservatório elevado 3.000 l	unid	1,00			3.800,00	4700,00	900,00
Sobrepreço dos itens com preços superiores aos do Sinapi							22.725,13
Sobrepreço do item reservatório elevado							900,00
Subpreço do item cobertura telha aço sinc s/ est. met.							2.492,31
Sobrepreço final							21.132,82

9.4.2.4. O subpreço encontrado na cobertura de telha de aço zincado sem estrutura metálica é insuficiente para compensar o sobrepreço de todos os demais itens, não tendo o responsável demonstrado a existência de outros itens cotados abaixo do preço de mercado (fl. 279 do volume 7).

9.4.2.5. Com base nas informações constantes na tabela acima transcrita, nas medições de serviços e nas cópias dos cheques emitidos (fls. 466/477 do volume 3), a Secex/RR levantou os débitos por suas

respectivas datas-base, abaixo descritos, acrescentando, ainda, as seguintes explicações: a) desconsiderou-se do montante do sobrepreço, apurado à fl. 280 do volume 7, o valor obtido do orçamento da empresa Polieng na Tomada de Preços n. 5/1998, para o item "reservatório elevado"; b) abateu-se do sobrepreço o subpreço do item "cobertura telha de aço zinc s/est. met"; c) os serviços pagos à conta de mais de um cheque foram rateados na proporção em que foram executados, de acordo com a sua respectiva medição, conforme segue (fl. 362 do volume 7):

Débitos	Data-base
8.244,92	07/10/1998
11.869,92	14/10/1998
117,98	30/10/1998

9.5. <u>Sobrepreço no Contrato n. 3/1998, firmado com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda.</u>

9.5.1. Razões de Justificativa:

9.5.1.1. Tratando-se de licitação por empreitada global, a administração a adjudicou a proposta mais vantajosa, não havendo como verificar sobrepreço em alguns itens da Tomada de Preços n. 5/1998.

9.5.2. Análise:

9.5.2.1. O item 6 do edital da Tomada de Preços n. 5/1998 previa o regime de execução de empreitada por preço unitário, conforme se verifica às fls. 172/173 do volume 1. É obrigação do responsável verificar a compatibilidade dos preços unitários ofertados com os preços de mercado antes de homologar a licitação e contratar a empresa vencedora (fl. 278 do volume 7).

9.5.2.2. Os preços unitários praticados no Contrato n. 3/1998 foram comparados com os do Sistema Sinapi, às fls. 174/176 do volume principal, constatando-se a existência de sobrepreço no montante de R$ 119.229,49.

Convênio n. 100/1998 – Suframa – Tomada de Preços n. 5/1998 – Contrato n. 3/1998

Composição	Unid.	Sinapi	Orçamento Polieng
		Preço Unitário (R$)	Preço Unitário (R$)
Sapatas em concreto armado	m^3	245,52	600,00
Limpeza do Terreno	m^2	0,12	0,40
Grade metálica com tela galvanizada	m^2	57,66	80,00
Piso cimentado semi-liso	m^2	12,35	24,00
Reboco paulista	m^2	5,75	14,00
Camada imperm./concreto magro e=6cm, desempen	m^2	4,75	18,00
Aterro compactado manualmente	m^3	12,10	18,00
Barracão provisório	m^2	63,59	125,00
Calçada de proteção em cimentado áspero	m^2	18,91	26,00

9.5.2.3. com base nessas informações, nas medições de serviços e nas cópias dos cheques emitidos (fls. 223/231 do volume 2), levantaram-se os valores pagos a maior, na forma abaixo descrita; os serviços pagos por mais de um cheque foram rateados na proporção em que foram executados, de acordo com a sua respectiva medição (fls. 360/361 do volume 7):

Valores (débitos)	Data-base
86.879,56	17/12/1998
24.830,90	23/12/1998
7.519,04	24/3/1998

9.6. <u>Sobrepreço no contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999), referente à execução do Convênio n. 94.759/1998 – FNDE</u>

9.6.1. Razões de Justificativa

9.6.1.1. Os argumentos do Responsável novamente giram em torno da empreitada por preço global.

9.6.2. Análise

9.6.2.1. Realmente, o parágrafo segundo da cláusula primeira do Contrato (fl. 91 do volume 5) estipulava a empreitada por preço global.

9.6.2.2. Todavia, tal qual a análise consignada no subitem 9.4.2.3, o Responsável não consegue demonstrar que a planilha de preços continha itens em valor inferior às cotações de mercado em montante

suficiente para compensar o sobrepreço de todos os demais itens. Assim, prevalece o sobrepreço caracterizado no planilha de fl. 282 do volume 7, abaixo transcrita:

Convênio n. 94.759/1998 – Convite n. 4/1999 – Contrato Sanan/PM Amajari

Composição	Un.	Quant.	Sinapi		Orçamento Sanan	Diferença
			Preço Unitário	Preço Total		
Limpeza do terreno	m^2	600,00	0,12	72,00	600,00	528,00
Barracão provisório	m^2	20,00	64,78	1.295,60	3.200,00	1.904,40
Locação da obra	m^2	155,00	1,24	192,20	2.230,45	2.038,25
Alvenaria ½ vez	m^2	240,00	9,99	2.397,60	3.840,00	1.442,40
Reboco paulista	m^2	430,00	5,85	2.515,50	7.310,00	4.794,50
Pintura PVA duas demãos	m^2	480,00	5,00	2.400,00	2.448,00	48,00
Chapisco	m^2	480,00	1,62	777,60	1.440,00	662,40
Coberturas telhas fibroc 4mm	m^2	222,06	32,11	7.130,35	5.995,62	(1.134,73)
Janela Basculantes e vidro mart. 3 mm	m^2	17,76	101,24	1.798,02	1.243,20	(554,82)
Sobrepreço dos itens com preços superiores aos do Sinapi						11.417,95
Subpreço itens cobertura telha fibroc e janela basculante						1.689,55
Sobrepreço final (após a compensação com o subpreço)						9.728,40

9.6.2.3. Com base nessas informações, nas medições de serviços e nas cópias dos cheques emitidos (fls. 99/113 do volume 5), a Secex/RR levantou os valores pagos a maior (débito) por suas respectivas datas-base, conforme segue, consignando que o subpreço do item “cobertura telha fibroc. e janela basculante” foi descontado do valor apresentado na tabela acima (fl. 363 do volume 7):

Valores (débitos)	Data-base
9.680,40	02/06/1999
48,00	20/07/1999

10. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hélio Mota Pinheiro (fls. 265/268 do volume 7) e as respectivas análises podem ser assim sintetizadas:

10.1. <u>Formalização do Termo de Aceitação Definitiva da Obra referente ao Convênio n. 016/2001 – Incra, apesar de não terem sido construídos 84 metros de bueiros (BSTC) e 30,6 m ponte de madeira estaqueada</u>

10.1.1. Razões de Justificativa

10.1.1.1. O Incra decidiu, como concedente, alterar o plano básico durante a fase de execução do projeto. Eliminou a construção da segunda ponte e substituiu os 84 metros de bueiros por pontilhões de madeira. Como compensação, a meta física que não foi executada neste convênio foi executada no Projeto PA/Bom Jesus (87 metros de ponte de madeira, 3 bueiros (BSTC) de 0,80 m de diâmetro e 9 bueiros de 0,60 m).

10.1.2. Análise

10.1.2.1. O Responsável não comprova a suposta alteração do plano de trabalho. No Relatório de Cumprimento de objeto, o responsável declarou que o Plano de Trabalho havia sido cumprido, citando os serviços constantes do Plano de Trabalho original, sem fazer menção a qualquer alteração do plano e dos serviços previstos na cláusula primeira do Termo de Convênio, encontrada à fl. 168 do volume 4 (fl. 288 do volume 7).

10.1.2.2. Não há débito a ser ressarcido, em razão de os recursos terem sido aplicados na consecução do Convênio n. 10/2001, segundo consta à fl. 169 (fl. 368, volume 7).

11. Quanto às razões de justificativa do Sr. Francisco Carlos Lago Picado (fls. 221/223), engenheiro do Incra, ouvido em razão da mesmo objeto descrito no item anterior, devem ser consignados os seguintes elementos:

11.1. <u>Formalização do Termo de Aceitação Definitiva da Obra referente ao Convênio n. 016/2001 – Incra, apesar de não terem sido construídos 84 metros de bueiros (BSTC) e 30,6 m ponte de madeira estaqueada</u>

11.1.1. Razões de Justificativa

“Na elaboração do Projeto Básico previu-se a construção de duas pontes de 30,00 m cada, construídas de maneira sequencial, separadas por uma faixa de terra com apenas 15,00 m de largura e com risco de, em um momento de cheia máxima, vir esta ilha a desaparecer. Ora, logo verifiquei a possibilidade de melhoria destes serviços (...), convenceu-se o colono morador da margem direita do igarapé (...) a permitir que a estrada passasse em seu lote, cortando-o em uma pequena parte. Desta forma eliminamos a construção da segunda ponte. Quanto aos 84,00 de BSTC (bueiros), houve uma troca de serviços (...), foram construídas pontes de madeira (pontilhões) (...) que têm preços compatíveis. Bem, e os recursos gerados pela redução de construção de uma ponte? Na época da obra em questão, também se executava o Convênio n. 10/2001, constante do processo n. 54390.000552/2001-90, que em parte contemplava a execução de 13,00 km de estrada no PA Bom Jesus (...). Foi então acordado que a empresa executaria os serviços necessários não previstos no projeto básico do PA Bom Jesus mediante a compensação da não-execução da ponte constante no projeto básico do PA Tepequém. Vale aqui destacar que o valor da execução da ponte de 30,00 m é menor do que os serviços que foram executados no PA Bom Jesus”.

11.1.2. Análise

11.2.1. Reitera-se a análise consignada no subitem 10.1.2.1 (fl. 289 do volume 7)

12. As razões de justificativa e a análise abaixo registradas referem-se à empresa Freitas Construção e Serviços Ltda. (fls. 261/264 e 310/313 do volume 7):

12.1. <u>Conluio com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda. para eliminar a competição na Tomada de Preços n. 2/1998 e no Convite n. 3/1998, realizados pela Prefeitura Municipal de Amajari/RR</u>

12.1.1 Razões de Justificativa

12.1.1.1. Conforme consta da Ata de Recebimento e Julgamento da Documentação e Propostas Relativas ao Edital da Tomada de Preços n. 2/1998, a empresa Freitas Construções e Serviços não se fez presente às reuniões nem apresentou proposta. Compareceram aos eventos as empresas Comercial Agrauto Ltda. e Siex Comércio e Representações Ltda.

12.1.1.2. Segundo consta da Ata, entregaram proposta referente ao Convite n. 3/1998 as empresas Polieng Construções e Serviços Ltda., Construtora Viga Ltda. e Freitas Construções e Serviços Ltda. Todavia, a ora defendente em momento algum participou do certame. As assinaturas constantes às fls. 407/411 e 418 como sendo de um dos representantes legais da empresa seriam falsificações grosseiras. As assinaturas da Planilha de Preços e Declarações são falsas.

12.1.2. Análise

12.1.2.1. Inicialmente, a Secex/RR apontou erro na menção à Tomada de Preços n. 2/1998 na audiência da empresa Freitas Construção e Serviços Ltda., pois o conluio ocorreu na Tomada de Preços n. 1/1998, razão pela qual foi repetido o seu chamamento ao processo (fl. 290 do volume 7).

12.1.2.2. Em relação ao Convite n. 3/1998, o Analista propõe que seja acolhida a alegação de que houve falsificação de assinaturas, pois é facilmente perceptível a diferença entre os autógrafos apostos à fl. 408 do volume 2 e à fl. 264 do volume 7 (fl. 290 do volume 7).

12.1.2.3. Repetida a audiência, de modo a incluir a irregularidade constatada na Tomada de Preços n. 1/l998 (fls. 390/391 do volume 7), vieram aos autos razões de justificativa no sentido de que a empresa Freitas mandou sua proposta à Comissão de Licitação, mas não participou da reunião para recebimento dos documentos e das propostas.

12.1.2.4. Para o Analista, não procede o argumento de que a empresa não participou da reunião para recebimento dos documentos e das propostas, pois o recebimento da documentação de habilitação e das propostas ocorreram simultaneamente, no dia 26/01/1998, conforme se vê na Ata constante da fl. 372 do volume 2; se a empresa entregou a proposta, é sinal que o seu representante estava presente na reunião da entrega da documentação (fl. 355 do volume 7).

12.1.2.5. A ocorrência de conluio é sustentada pela proporcionalidade matemática entre os preços unitários constantes das respectivas propostas, conforme já exposto na instrução de fls. 166/167 do volume principal, nos termos que se segue:

“Tal procedimento comprova-se pela comparação entre os preços unitários apresentados pelas duas empresas na Tomada de Preços n. 2/1998 (fls. 356/359 e 365/368 do volume 2), e pelas 3 empresas no Convite n. 3/1998 (fls. 404/417 do volume 3), já que, na Tomada de Preços n. 2/1998, <u>todos</u> os preços unitários apresentados pela empresa Freitas Construções e Serviços Ltda. correspondem aos preços apresentados pela empresa Polieng Construções e Serviços Ltda. aumentados em <u>exatamente</u> 2% (com arredondamento na 2ª casa decimal), enquanto que no convite n. 3/1998, <u>à exceção do primeiro serviço</u>

(limpeza do terreno), todos os preços unitários apresentados pela empresa Freitas e pela empresa Viga correspondem aos preços apresentados pela empresa Polieng aumentados respectivamente em exatamente 2% e 4% (com arredondamento na 2ª casa decimal). A burla à competição entre os licitantes fere a própria finalidade da licitação, infringindo os arts. 3º e 90 da Lei n. 8.666/1993, constituindo-se em ilícito administrativo e penal, sujeitando-se os infratores às penalidades previstas nos arts. 88, inciso II e art. 90 da Lei n. 8.666/1993, além das sanções estabelecidas na Lei Orgânica deste Tribunal, em especial a declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, prevista em seu art. 46."

12.1.2.6. Logo, ainda que a empresa Freitas Construção e Serviços Ltda. não tivesse participado da reunião de julgamento, o simples fato de enviar à Comissão de Licitação proposta de preços em que todos os itens estivessem aumentados em exatamente 2% (dois por cento) é, por si só, um indicativo de sua intenção, em conjunto com a empresa Polieng Engenharia Ltda., de prejudicar a lisura da Tomada de Preços n. 2/1998; soma-se a isso o fato de que no Convite n. 3/1998, no qual também sagrou-se vencedora a Polieng Engenharia Ltda., tal coincidência matemática novamente ocorreu, tendo a empresa Freitas Construção e Serviços Ltda. apresentado proposta de preços em que todos os itens, excluindo o 1º, estavam aumentados em exatamente 2% (dois por cento) em relação à suposta rival no certame.

13. As razões de justificativa da Polieng Engenharia Ltda. (fls. 230/232 e 314/315 do volume 7), e as respectivas análises contém os seguinte teor:

13.1. Sobrepreço nos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/1998) e 2/1998 (Convite n. 3/1998)

13.1.1. Razões de Justificativa

13.1.1.1. A empresa alega que não há sobrepreço em contratos submetidos ao regime de empreitada global, nos quais eventual excesso de preço em alguns itens é compensados por subpreço nos demais.

13.1.2. Análise

13.1.2.1. Em relação à Tomada de Preços n. 1/1998, a empresa Polieng equivocou-se em sua justificativa, pois o item 6 do edital (fl. 347 do volume 2) prevê o regime de execução por preço unitário.

13.1.2.2. Em relação ao Convite n. 3/1998, o analista reproduz os fundamentos constantes dos subitens 9.4.2.2 e seguintes, no sentido de que o Contrato n. 2/1998 efetivamente estabelece o regime de execução de empreitada por preço global, mas não foi demonstrada a existência de itens subavaliados em montante suficiente para compensar o sobrepreço (fls. 283 e 284 do volume 7).

13.2. Sobrepreço no Contrato n. 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998)

13.2.1. Razões de Justificativa

13.2.1.1. "Pouco temos a manifestar, haja vista o regime de empreitada global, de adjudicação por menor preço e obviamente temos itens com valores menores e outros com valores maiores, mesmo porque, quando da visitação do local da obra, cada engenheiro tem um entendimento quanto a valores, levando em conta os aspectos necessários para execução dos serviços".

13.2.2. Análise

13.2.2.1 A empresa Polieng equivocou-se em sua justificativa. Conforme verifica-se no item 6 do edital da Tomada de Preços n. 5/1998, o regime de execução é o de empreitada por preço unitário, e a existência de sobrepreço em alguns preços unitários acarreta a existência de débito a ser ressarcido pelo ordenador de despesa e pela empresa beneficiária do sobrepreço (fl. 282 do volume 7).

13.2.2.2. Dessa forma, a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda. fica solidariamente responsável pelo ressarcimento ao Erário dos valores relativos ao sobrepreço, demonstrado às fls. 174/176 do volume principal, e sintetizado no subitem 9.5.2.2 (fls. 364/365 do volume 7).

13.3. Conluio com a empresa Freitas Construções e Serviços Ltda. e Construtora Viga Ltda. na Tomada de Preços n. 2/1998 e no Convite n. 3/1998

13.3.1. Razões de Justificativa

13.3.1.1. As justificativas abordam apenas a Tomada de Preços n. 2/1998, alegando que é praxe em Roraima as empresas atribuírem aos contadores a responsabilidade de compor os documentos dos certames licitatórios. Os empresários utilizam os escritórios de contabilidade para preparar os quantitativos e lançar os preços da proposta.

13.3.1.2. No escritório de contabilidade, um engenheiro da Polieng teria recebido, por engano, envelopes abertos contendo as cotações de outra empresa, vindo, depois, a elaborar a proposta com base na planilha da concorrente. Se o titular da Polieng soubesse desse fato, jamais iria "seguir com a mesma e nossa empresa sairia perdedora no certame".

13.3.1.3. O desconhecimento do fato, por parte do titular da empresa, implicaria a sua idoneidade e a do concorrente, não se configurando o fato tipificado no art. 90 da Lei n. 8.666/1993.

13.3.2. Análise

13.3.2.1. Houve erro na inclusão da Tomada de Preços n. 2/1998 na audiência, pois o conluio ocorreu na Tomada de Preços n. 1/1998, razão pela qual foi efetuado novo chamamento da empresa ao processo.

13.3.2.2. Tomando-se como válidas para o Convite n. 3/1998 as alegações equivocadamente efetuadas quanto à Tomada de Preços n. 2/1998, o Analista afirma que a empresa não apresenta qualquer comprovação dos fatos argüidos, não podendo serem admitidas suas alegações. Ademais, se as empresas estivessem efetivamente utilizando-se dos serviços do mesmo escritório de contabilidade, já estaria havendo a devassa do sigilo das propostas, já que uma mesma pessoa jurídica (o escritório de contabilidade) estaria de posse das propostas de todos os participantes da licitação. A afirmação de que houve um mero equívoco por parte do escritório de contabilidade e do engenheiro da Polieng cai por terra, ao verificar-se que são 3 empresas que estão concorrendo e que o conluio ocorreu também na Tomada de Preços n. 1/1998. Finalmente, a fraude no convite n. 3/1998 está caracterizada pela falsificação das assinaturas do representante da empresa Freitas Construções e Serviços Ltda., conforme cabalmente declarado pela referida empresa (fl. 263 do volume 7).

13.3.2.3. Como a empresa não apresenta documentos, cálculos ou contra-argumentos ao indício apontado por este Tribunal de Contas, limitando-se a pedir requisições de novas perícias das obras e reavaliação de cálculos, valem aqui os mesmos comentários de que o conluio é evidenciado pela proporcionalidade matemática entre os preços unitários constantes das propostas efetuadas pelos licitantes, apresentados no subitem 12.1.2.6. (fl. 356 do volume 7).

14. A manifestação da Construtora Sanan Ltda. (fl. 241/242 do volume 7) e as respectivas análises apresentam, em síntese, o seguinte teor:

14.1. Sobrepreço em itens do contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999)

14.1.1. Razões de Justificativa

14.1.1.1. A empresa apresentou um parecer técnico, assinado por um engenheiro civil, que informa a prática de preços consideravelmente superiores aos apresentados na licitação, o que demonstraria a inexistência de sobrepreço nos itens barracão provisório, alvenaria de ½ vez e reboco paulista.

14.1.1.2. Para os serviços de limpeza do terreno e de locação da obra, o referido parecer informou preços inferiores aos apresentados na licitação, mas justificou a diferença pelo suposto acréscimo dos serviços de destocamento e corte e aterro, respectivamente. Haveria ainda itens adicionais como adequação de dois sanitários às condições dos deficientes, construção da casa do grupo gerador, construção da casa de depósito de combustível e instalação de bomba hidráulica.

14.1.2. Análise (fls. 286/287 do volume 7)

14.1.2.1. A empresa não esclarece qual a sua relação com o engenheiro que elaborou o parecer técnico. Se o engenheiro foi o responsável pela elaboração da proposta de preços apresentada na licitação ou detém vínculo trabalhista com a empresa, ele não possui isenção para apresentar uma perícia.

14.1.2.2. Ademais, o referido parecer técnico fundamentou-se em premissas declaradas pelo titular da empresa, as quais não foram comprovadas, e não foram indicadas as fontes utilizadas para se chegar aos preços apresentados.

14.1.2.3. Não pode ser acatada a alegação de que o serviço de destocamento justificaria o sobrepreço do serviço de limpeza do terreno, pois, ao elaborar as especificações técnicas da obra (fls. 29 a 31 do volume 5), a Prefeitura estabeleceu que a limpeza do terreno “deverá obedecer o critério de capina com enxada, com a extração de todo material orgânico, queimado e retirada do entulho, numa área de 600 m², correspondendo a um limite de 15 X 40”. Fica claro que não havia serviço de destocamento a ser efetuado.

14.1.2.4. Também não merece ser acatada a alegação de que o serviço adicional de corte e aterro justificaria o sobrepreço encontrado na locação da obra. Em um orçamento, o item locação refere-se exclusivamente à marcação no terreno da posição em que vai ficar a estrutura da obra (as paredes da obra, por exemplo). Corte do terreno ou aterro constituem itens a parte, não se podendo dizer que eles estavam inclusos no item locação, da mesma forma como não se pode alegar que o item alvenaria de ½ vez estaria incluso na locação e por isso o item locação teria um preço maior. Se fossem necessários corte ou aterro, esses serviços teriam constado das especificações técnicas e do orçamento, o que não se verificou.

14.1.2.5.Não podem ser acatados os preços apresentados para os serviços de barracão provisório, alvenaria de ½ vez e reboco paulista, haja vista que foram lançados preços dos insumos bem inferiores aos preços do Sinapi, além de em alguns casos terem sido lançadas quantidades dos insumos em valores superiores aos constantes da composição de custo unitário elaborado pela Prefeitura de Amajari para a Tomada de Preços n. 5/1998 (fls. 102 a 125 do volume 4) e utilizada como parâmetro, haja vista que não consta do processo a composição de custo unitário elaborado pela Prefeitura para o Convite n. 4/1999.

14.1.2.6. Dessa forma, a empresa é co-responsável pelo débito descrito no subitem 9.6.2.3 (fl. 367 do volume 7).

15. Quanto à Construtora Viga Ltda., cuja manifestação encontra-se à fl. 350 do volume 7, cumpre destacar as seguintes informações:

15.1. Conluio com as empresas Freitas Construção e Serviços e Polieng Construções Ltda.

15.1.1. Razões de Justificativa

15.1.1.1. O Sr. Newton J. N. Zambrozuski, sócio da empresa supracitada, alega que desconhecia a participação da Construtora Viga Ltda., pois o seu sócio, Sr. Milton Moreira Heitling, não lhe teria dado conhecimento desse fato. Informa que por volta de 2001 os dois sócios romperam relações e que, a partir de 2006, houve um processo de dissolução da firma; diz que não possui documentos da firma e que somente o outro sócio poderia explicar a participação da empresa no Convite n. 3/1998.

15.1.2. Análise

15.1.2.1. No Convite n. 3/1998, no qual sagrou-se vencedora a Polieng Engenharia Ltda., ocorreu uma proporcionalidade matemática entre os preços unitários constantes das propostas efetuadas pelos licitantes; todos os preços unitários apresentados pela empresa Freitas Construção e Serviços Ltda. e pela empresa Construtora Viga Ltda. correspondem aos preços apresentados pela empresa Polieng Engenharia Ltda. aumentados respectivamente em exatamente 2% e 4%.

15.1.2.2. Em nenhum momento o referido sócio descaracteriza o conluio com as duas outras empresas que participaram do Convite n. 3/1998. Quem participou da licitação foi a pessoa jurídica e é ela que está sendo chamada aos autos para apresentar as razões de justificativa quanto aos indícios de fraude ao certame. A responsabilidade da empresa existe, independentemente do sócio que atuou como seu representante na reunião de abertura das propostas (fls. 285/287 do volume 7).

16. Com base nas informações registradas acima, bem como nas propostas consignadas na instrução de fls. 164/173 do volume principal, o Analista formula a seguinte proposta de encaminhamento, a qual contou com a anuência do Secretário de Controle Externo (fls. 370/375 do volume 7):

16.1. aplicação de multa:

16.1.1. à empresa Freitas Construção e Serviços Ltda., com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, pelo fato de fraudar a Tomada de Preços n. 2/1998 e o Convite n. 3/1998;

16.1.2. à empresa Polieng Engenharia Ltda., com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, pelo fato de fraudar a Tomada de Preços n. 2/1998 e o Convite n. 3/1998;

16.1.3. à Construtora Viga Ltda, com fulcro nos art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, pelo fato de fraudar o Convite n. 3/1998;

16.1.3. ao Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal, com fulcro no art. 58, incisos II e III, da Lei n. 8.443/1992, por celebrar e executar os Convênios ns. 69/1997 e 100/1998 sem verificar junto à Companhia de Energia Elétrica a possibilidade de fornecer energia, ocasionando a não-utilização do matadouro e da granja comunitária por diversos anos e afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, previstos, respectivamente, nos artigos 37, caput, e 70 da Constituição Federal, e por declarar que o objeto relativo ao Convênio n. 16/2001 – Incra havia sido totalmente concluído em conformidade com o Plano de Trabalho, embora tenha sido constatada a execução de serviços diversos dos previstos no referido plano, em desacordo com o art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa n. 1/1997;

16.1.4. ao Sr. Hélio Mota Pinheiro, Secretário Municipal de Infra-Estrutura do Município de Amajari/RR à época, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, por formalizar o termo de aceitação definitiva da obra relativa ao Convênio n. 16/2001 – Incra, de 26/04/2002, muito embora tenha havido desvio de finalidade na utilização dos recursos, através da execução de serviços diversos dos previstos no Plano de Trabalho, em desacordo com o art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa n. 1/1997;

16.1.5. ao Sr. Francisco Carlos Lago Picado, à época Engenheiro e Presidente da Comissão do Núcleo de Fiscalização e Convênios do Incra, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, por informar, no relatório acerca das obras objeto do Convênio n. 16/2001 – Incra, que os serviços

contratados encontravam-se totalmente concluídos, muito embora tenha sido cosntatada a não-realização de 30,6 metros de ponte de madeira estaqueada e 84 metros de bueiros (BSTC), fato este que caracterizou a execução de serviços diversos daqueles previstos no Plano de Trabalho, em desacordo com o art. 8º, inciso IV, da Instrução Normativa n. 1/1997;

16.2. declaração de inidoneidade das empresas Freitas Construção e Serviços Ltda., Polieng Engenharia Ltda. e Construtora Viga Ltda., para vedar a sua participação, por até cinco anos, em licitações da Administração Pública Federal, conforme prevê o art. 46 da Lei n. 8.443/1992;

16.3. encaminhamento de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuízamento das ações cabíveis, com base no art. 100 c/c o art. 102, ambos da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista a possível prática, pelas empresas mencionadas no subitem anterior, do crime previsto no art. 90 da referida Lei;

16.4. determinação:

16.4.1. à Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa que:

16.4.1.1. reveja a prestação de contas final dos recursos federais repassados por intermédio do Convênio n. 100/1998 (Siafi 364169), com base no art. 29 da Instrução Normativa n. 1/1997, em função do superfaturamento detectado no Contrato n. 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998), celebrado entre o Município de Amajari/RR e a empresa Polieng Engenharia Ltda., e instaure a respectiva tomada de contas especial, com fulcro no art. 31, § 5º, da Instrução Normativa n. 1/1997, conforme valores constantes da tabela a seguir:

Débitos	Data-base
86.879,56	17/12/1998
24.830,90	23/12/1998
7.519,04	24/3/1998

16.4.1.2. reveja a prestação de contas final do Convênio n. 69/1997 (Siafi 338405), com base no art. 29 da Instrução Normativa n. 1/1997, em razão de superfaturamento detectado no Contrato n. 2/1998 (Convite n. 3/1998), celebrado entre o Município de Amajari/RR e a empresa Polieng Engenharia Ltda., e instaure a respectiva tomada de contas especial, com fulcro no art. 31, § 5º, da Instrução Normativa n. 1/1997, conforme valores constantes da tabela a seguir:

Débitos	Data-base
8.244,92	07/10/1998
11.869,92	14/10/1998
117,98	30/10/1998

16.5. ao Ministério da Educação, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. 1/1997, que considere, quando da análise da prestação de contas final do Convênio n. 94.759/1998 (Siafi 351886), o superfaturamento detectado no Contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1998) entre o Município de Amajari/RR e a Construtora Sanan Ltda., e instaure a respectiva tomada de contas especial, conforme valores constantes da tabela a seguir, com fulcro no art. 31, § 5º, da Instrução Normativa n. 1/1997:

Valores (débitos)	Data-base
9.680,40	02/06/1999
48,00	20/07/1999

16.6. ao Ministério da Saúde que realize criteriosa verificação nas despesas do Piso de Atenção Básica do 1º quadrimestre de 2003 da Prefeitura Municipal de Amajari, eis que foi verificado, pelo Controle Interno, que parte dos recursos não foram utilizados em conformidade com os objetivos do Programa;

16.7. à Prefeitura Municipal de Amajari/RR que:

16.7.1. nas próximas licitações a serem realizadas com recursos federais, caso estabeleça exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo para efeito de qualificação econômico-financeira, estabeleça um valor que não exceda a 10% do valor estimado da contratação, nos termos do art. 31, § 3º, da Lei n. 8.666/1993;

16.7.2. no caso de realização de licitação na modalidade convite com recursos federais, inexistindo o mínimo de três propostas válidas, repita a licitação, com a convocação de outros possíveis interessados, ou justifique a impossibilidade de obtenção do número mínimo de três propostas válidas, nos termos do art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei n. 8.666/1993.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Representação formulada pela Controladoria-Geral da União acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Amajari/RR, detectadas durante a 2ª etapa do Programa de Fiscalização em unidades da federação selecionadas mediante sorteio público, em convênios celebrados com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, bem como em contrato de repasse celebrado pela Caixa Econômica Federal (fls. 1/100).

2. Inicialmente, esclareço que trago o presente feito à consideração deste Plenário, em razão de haver sido proposta nos autos a aplicação da penalidade prevista no art. 46 da Lei n. 8.443/1992 (declaração de inidoniedade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal).

3. O expediente encaminhado ao TCU foi apresentado por agente legitimado, está redigido em linguagem clara e suscita possível irregularidade em matéria de competência do Tribunal, atendendo aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 237, II, e 235 do Regimento Interno do TCU.

4. Após análise das razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis e Empresas aos quais se dirigiram audiências, persistiram os indícios das seguintes irregularidades, conforme se extrai do Relatório precedente:

4.1 . Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal:

4.1.1. ofensa aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, por terem sido celebrados com a Suframa os Convênios ns. 69/1997 e 100/1998 sem que tenha sido assegurada, junto à Companhia de Energia Elétrica, a possibilidade de fornecimento de energia suficiente para o funcionamento dos empreendimentos, ocasionando o não-funcionamento, por diversos anos, do matadouro, da granja e dos quipamentos construídos/adquiridos com recursos oriundos daqueles ajustes;

4.1.2. declaração de que foram totalmente construídos os objetos descritos no plano de trabalho Convênio n. 16/2001 – Incra (4 km de estradas vicinais, 60 m de pontes de madeira estaqueada, 28 m de ponte de madeira modelo DER e 84 m de bueiros BSTC), apesar de não terem sido construídos 84 m de bueiros BSTC e de 30,6 m ponte de madeira estaqueada;

4.1.3. sobrepreço em serviços contratados junto à empresa Polieng Construção e Serviços Ltda., por meio dos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/998), 2/1998 (Convite n. 3/1998) e 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998), descritos nas tabelas constantes dos subitnes 9.4.2.3 e 9.5.2.2 do Relatório;

4.1.4. sobrepreço em serviços contratados com a empresa Construtora Sanan Ltda. por meio de contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999), demonstrados na tabela transcrita no subitem 9.6.2.3 do Relatório;

4.2. Sr. Hélio Mota Pinheiro, então Secretário Municipal de Infra-Estrutura, pela mesma impropriedade descrita no subitem 4.1.2;

4.3. Sr. Francisco Carlos Lago Picado, Engenheiro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (fls. 191/192): emissão de relatório acerca das obras objeto do Convênio n. 16/2001, com as impropriedades descritas no subitem 4.1.2;

4.4. Polieng Construção e Serviços Ltda. (fls. 185/186 e 193/194):

4.4.1. sobrepreço nos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/998), 2/1998 (Convite n. 3/1998) e 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998), descritos nas tabelas constantes dos subitens 9.4.2.3 e 9.5.2.2 do Relatório;

4.4.2. conluio com as empresas Freitas Construções e Serviços Ltda. e Construtora Viga Ltda., para eliminar a competição da Tomada de Preços ns. 1/1998 e do Convite n. 3/1998;

4.5. Freitas Construções e Serviços Ltda.: Conluio com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda. para eliminar a competição na Tomada de Preços n. 1/1998;

4.6. Construtora Viga Ltda.: conluio com as empresas Polieng Construção e Serviços Ltda. e Freitas Construções e Serviços Ltda. para eliminar a competição do Convite n. 3/1998;

4.7. Construtura Sanan Ltda.: sobrepreço nos serviços previstos no contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1999).

5. Cumpre registrar que, para conservar a literalidade da proposta constante às fls. 370/374 do volume 7, o encaminhamento descrito no subitem 16.1 do Relatório mencionou a prática de fraude à Tomada de Preços n. 2/1998. Mas, na verdade, o conluio foi observado na Tomada de Preços n. 1/1998, razão pela qual, inclusive, foram realizadas novas audiências das empresas envolvidas, às fls. 298/299 e 300/301 do volume 7.

6. Estou de acordo com as conclusões da Unidade Técnica, no sentido de que as justificativas apresentadas não lograram afastar os indícios de sobrepreço. Diante do prejuízo ao erário, dois são os encaminhamentos possíveis. A primeira alternativa encontra respaldo no artigo 8º da Lei n. 8.443/1992, segundo o qual cabe à autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar imediatamente providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

7. Por outro lado, o artigo 47 da Lei n. 8.443/1992 confere ao Tribunal a prerrogativa de determinar a conversão imediata de processo de fiscalização em tomada de contas especial, quando configurada a ocorrência de irregularidades de que resulte dano ao erário.

8. Por medida de economia processual, considero mais adequado que esta Corte de Contas converta, desde logo, a Representação em tela em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, para fins de citação solidária do ex-Prefeito com a empresa Polieng Construção e Serviços Ltda. e com a Construtora Sanan Ltda., conforme o caso, para que apresentem alegações de defesa ou recolham os valores impugnados.

9. Há algumas observações a fazer quanto ao conteúdo das citações. A Unidade Técnica refere-se, em conjunto, a existência de sobrepreço nos Contratos ns. 1/1998 (Tomada de Preços n. 1/1998) e n. 2/1998 (Convite n. 3/1998). Todavia, compulsando os autos pude constatar a existência de apenas uma tabela de apuração de sobrepreço, referente ao Contrato n. 2/1998. Se tal sobrepreço não se referir também ao Contrato n. 1/1998, este ajuste não deverá ser mencionado nos termos da citação.

10. Relativamente ao sobrepreço do Contrato n. 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998) a Unidade Técnica confrontou os custos unitários do orçamento com os custos unitários do sistema Sinapi, conforme a tabela transcrita no subitem 9.5.2.2, e informou o montante do débito por meio da tabela transcrita no subitem 9.5.2.3. Nas citações a serem feitas, será necessário complementar a demonstração do débito com os quantitativos de material e serviço empregados no referido contrato.

11. Quanto à eventual aplicação de penalidades e no tocante ao juízo deste Tribunal acerca da procedência desta Representação, entendo que tais matérias serão melhor analisadas e fundamentadas após a citação que será realizada no processo.

12. Não obstante, deixo consignado que a proposta de aplicação de multa à empresa Freitas Construção e Serviços Ltda. pela prática de conluio em relação ao Convite n. 3/1998, formulada à fl. 360 do volume 7 e transcrita no subitem 6.1.1 do Relatório, está em desconformidade com a análise pretérita efetuada na Secex/RR, no sentido de que fosse acolhida a justificativa de que houve falsificação da assinatura do representante da empresa, registrada à fl. 290 do volume 7 e transcrita no subitem 2.1.2.2 do Relatório. Tal divergência deverá ser solucionada por ocasião da apresentação da proposta de encaminhamento após a realização das citações.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a proposta de deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1618/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-016.666/2003-0 (com 7 volumes).
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Controladoria-Geral da União.
4. Entidade: Município de Amajari/RR.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RR.

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Domingos Sávio Moura Rebelo, OAB/RR n. 184-A; Marco Antônio da Silva Pinheiro, OAB/RR n. 299; Carlos Albeto Gonçalves, OAB/MG 95.613.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Controladoria-Geral da União acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Amajari/RR, detectadas durante a 2ª etapa do Programa de Fiscalização em unidades da federação selecionadas mediante sorteios públicos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso II, c/c as disposições do art. 235, todos do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação;

9.2. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992;

9.3. determinar a citação solidária:

9.3.1. do Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal, e da empresa Polieng Engenharia Ltda., com fundamento no art. 12, II, da referida Lei, para que apresentem alegações de defesa ou recolham as importâncias abaixo elencadas, correspondentes a sobrepreço nos Contratos ns. 2 (Convite n. 3/1998) e 3/1998 (Tomada de Preços n. 5/1998), cujo detalhamento deverá ser discriminado nos ofícios citatórios:

Contrato n. 2/1998

Débitos	Data-base
8.244,92	07/10/1998
11.869,92	14/10/1998
117,98	30/10/1998

Contrato n. 3/1998

Débitos	Data-base
86.879,56	17/12/1998
24.830,90	23/12/1998
7.519,04	24/3/1998

9.3.2. do Sr. Francisco Alberto Santiago, ex-Prefeito Municipal, e da Construtora Sanan Ltda., para que apresentem alegações de defesa ou recolham as importâncias abaixo discriminadas, correspondentes a sobrepreço no Contrato celebrado em 12/05/1999 (Convite n. 4/1998), cujo detalhamento deverá ser discriminado nos ofícios citatórios:

Débito	Data-base
9.680,40	02/06/1999
48,00	20/07/1999

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Superintendência da Zona Franca de Manaus e ao Ministério da Educação, em atendimento ao disposto no art. 198, parágrafo único, do RI/TCU.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1618-32/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário
TC 003.731/2008-4
Natureza: Representação
Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos/MTE
Interessado: Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.
Advogado constituído nos autos: não houve

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2008. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FORMA DE TRIBUTAÇÃO. NEGATIVA DE RECURSO. CONCESSÃO DE CAUTELAR. AGRAVO. INSUBSISTÊNCIA DA CAUTELAR. AUTORIZADA A EXECUÇÃO DO CONTRATO JÁ FIRMADO. OITIVAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO REPRESENTANTE.

Não ofende a Lei de Licitações e Contratos a previsão, em editais licitatórios, de apresentação, pelas empresas licitantes, de informações acerca do regime tributário a que estão submetida, com o objetivo de subsidiar a análise da pertinência das alíquotas inseridas nas Planilhas de Custo e Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente.

RELATÓRIO

Trata-se de representação encaminhada pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. com fulcro no art. 113, §1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com pedido de cautelar, visando a apuração de supostas irregularidades perpetradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego na realização do Pregão Presencial nº 04/2008, ocorrido entre os dias 22 e 25/2/2008 e destinado à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de todos os materiais de consumo, equipamentos e mão-de-obra necessários à execução dos serviços.

2. Adoto como Relatório a instrução elaborada às fls. 181/189 do Vol. 01, uma vez que descreve de forma objetiva todas ocorrências relativas aos autos:

“2.2. Em síntese, à guisa de fundamentação, a empresa representante argüiu na petição apresentada a esta Egrégia Corte o seguinte:

a)foi injustamente desclassificada do certame licitatório;

b) embora tenha manifestado à Pregoeira do MTE, de forma imediata e fundamentada, sua intenção de recorrer da decisão que a desclassificou, a intenção de recurso foi negada sob a justificativa de que a empresa descumpriu o subitem 4.2.7 do edital;

c) a falta de apresentação do documento exigido no subitem 4.2.7 do edital se justifica pelas disposições contidas no art. 10, inciso VII, alínea “b” da Lei n.º 10.833/2003 e no art. 8º, inciso VII, alínea “b” da Lei n.º 10.637/2002 c/c a IN SRF n.º 539/2005 e o Acórdão TCU n.º 354/2004-Plenário, que autorizam a empresa, não obstante tributada pelo lucro real, a utilizar alíquotas de contribuição da COFINS e do PIS/PASEP de menor valor, condizente com o sistema de tributação pelo lucro presumido; e

d) apresentou a melhor proposta para a Administração e, portanto, a sua eventual recusa importará aos cofres públicos um prejuízo de R$ 712.157,40 (setecentos e doze mil, cento e cinqüenta e sete reais e quarenta centavos) ao final de 60 meses.

2.3 Analisados os argumentos aduzidos aos autos pela Representante, esta Unidade Técnica, em preliminar, considerou presentes os requisitos necessários à concessão da cautelar requerida, quais sejam: o fumus boni iuris, consistente na não aplicação para as receitas decorrentes das operações sujeitas à substituição tributária das novas alíquotas da COFINS e do PIS/PASEP estabelecidas pelo regime de não-cumulatividade inaugurado pelas Leis n.º 10.833, de 2003 e n.º 10.637, de 2002. E o

periculum in mora, consistente na iminência de assinatura, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, do contrato irregular de prestação de serviços com a empresa Sublime Serviços Gerais Ltda.

2.4 Em face do exposto, a Unidade Técnica propôs a oitiva da Sr.ª Norma Jeane Garcia, signatária do Edital do Pregão Presencial n.º 04/2008 e pregoeira do MTE, para, no prazo de 5 dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela empresa SERVEGEL, especialmente quanto a indispensabilidade, para a seleção da proposta mais vantajosa pelo critério de menor preço, da apresentação do documento previsto no subitem 4.2.7 do edital vis-à-vis ao que dispõe o art. 10, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.833/2003, o art. 8º, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.637/2002 e a IN SRF n.º 480/2004 no tocante às receitas decorrentes das operações sujeitas à substituição tributária e, também, ao regime de tributação a que está submetido a representante.

2.5 De igual modo, a Unidade Técnica propôs a oitiva da empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda., declarada vencedora do Pregão Presencial n.º 04/2008, para, no prazo de 05 dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda., alertando-a quanto a possibilidade de o Tribunal vir a anular o certame.

2.6 Manifestando-se de acordo com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, o Tribunal, por meio do Acórdão n.º 410/2008-Plenário, deferiu, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar requerida pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.; determinou ao Ministério do Trabalho e Emprego que se abstivesse de assinar o contrato resultante do Pregão Presencial n.º 04/2008 e, no caso de tal contrato já haver sido firmado, que o órgão suspendesse os efeitos da avença até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

2.7 Também por meio do Acórdão n.º 410/2008-Plenário, o Tribunal determinou à 5ª SECEX que promovesse a oitiva do Ministério do Trabalho e Emprego e da empresa Sublime Serviços Gerais Ltda., adjudicatária do certame impugnado, para que ambos, no prazo de 15 dias, apresentassem suas razões a respeito das questões suscitadas no âmbito do TC 003.371/2008-4.

2.8 O Tribunal, por meio do Aviso n.º 219-Seses-TCU-Plenário, de 12/03/2008, deu ciência ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho e Emprego, Sr. Carlos Lupi, para conhecimento e cumprimento, da medida cautelar indicada no subitem 9.2 do Acórdão n.º 410/2008-Plenário, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram a deliberação.

2.9 A 5ª SECEX, em cumprimento à determinação exarada pelo Tribunal, expediu os Ofícios de Oitiva n.º 188/2008-TCU/SECEX-5 e 189/2008-TCU/SECEX-5, ambos de 17/03/2008, endereçados, respectivamente, ao Sr. André Peixoto Figueiredo Lima, Secretário Executivo do MTE e à Sr.ª Yelane Candido de Oliveira, representante legal da empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda.

2.10 Haja vista o recebimento do Aviso n.º 219-Seses-TCU-Plenário, de 12/03/2008, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Ofício n.º 407/2008/GM/MTE, de 17/03/2008, informou a esta Corte que o contrato referente ao Pregão Presencial n.º 04/2008 foi firmado com a empresa vencedora do certame em 03/03/2008, já tendo havido, inclusive, mobilização de meios e prestação de serviços por parte da contratada.

2.11 Considerando a situação apresentada, o Ministério do Trabalho e Emprego solicitou ao Tribunal autorização, em caráter excepcional e com fundamento no interesse público, para a manutenção do Contrato em vigor até que esta Egrégia Corte de Contas se pronuncie conclusivamente sobre o assunto.

2.12 A Sr.ª Diretora da 3ª DT/5ª SECEX, tendo em vista os argumentos apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego na solicitação endereçada ao Tribunal, anuiu, às fls. 131/132 do volume principal, pela autorização, em caráter excepcional, da manutenção do contrato firmado com a empresa SUBLIME Serviços Gerais, até que seja apreciada em definitivo a regularidade da contratação em exame.

2.13 O Secretário da 5ª SECEX, considerando os elementos aduzidos aos autos pelo MTE e, ainda, o risco do periculum in mora reverso, em face da medida cautelar determinada no Acórdão n.º 410/2008-TCU-Plenário, acolheu, em despacho exarado à fl. 133 do volume principal, a proposta consignada nos autos pela Sr.ª Diretora da 3ª DT/5ª SECEX, ressalvando, em tempo, que o acolhimento do pleito em exame implicaria a revogação da suspensão cautelar ordenada no Acórdão.

2.14 O Tribunal, ao julgar agravo em representação, decidiu, por meio do Acórdão n.º 531/2008-TCU-Plenário, e, à luz dos fundamentos trazidos aos autos pelo Ministério do Trabalho e Emprego,

tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão n.º 410/2008-Plenário, autorizar ao Ministério, em caráter excepcional, a execução do contrato resultante do Pregão Presencial n.º 04/2008, firmado com a empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda., até a manifestação conclusiva deste Tribunal acerca das questões discutidas nos presentes autos.

2.15 A decisão proferida no Acórdão n.º 531/2008-TCU-Plenário foi informada ao Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Relatório e o Voto que a fundamentaram, mediante o Aviso n.º 319-Seses-TCU-Plenário, de 02/04/2008.

3. DO ATENDIMENTO DA OITIVA PELA EMPRESA SUBLIME SERVIÇOS GERAIS LTDA (fls. 143/166 do volume principal).

3.1 Em atenção ao Ofício de Oitiva n.º 189/2008-TCU/SECEX-5, de 17/03/2008, a empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda., empresa vencedora do Pregão Presencial n.º 04/2008, apresentou as seguintes informações quanto as questões suscitadas pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional, na Representação apresentada a esta Egrégia Corte de Contas:

a) O sistema de apuração pelo lucro presumido é aquele em que há a aplicação de um percentual definido em lei sobre a receita bruta da empresa, por meio da presunção do lucro. Trata-se de incidência cumulativa, na qual os tributos PIS/PASEP e COFINS mantêm alíquotas de 0,65 % e 3,00 % respectivamente;

b) o regime de tributação pelo lucro real opera a regra de incidência não-cumulatividade, em que no momento da apuração, há abatimento de valores já pagos quando da realização de determinadas despesas. Neste regime os tributos PIS/PASEP e COFINS estão submetidos às alíquotas de 1,65 % e 7,60 %;

c) o edital do Pregão Presencial n.º 04/2008 exigiu das empresas tributadas pelo sistema de lucro presumido a comprovação do regime de tributação, a fim de evitar que as empresas baixem excessivamente seus preços por meio da redução ilegal das alíquotas tributárias, o que caracterizaria vantagem indevida sobre as demais licitantes, além de propiciar situação de possível evasão fiscal;

d) a Secretaria da Receita Federal – SRF, nos termos do art. 1º da IN SRF n.º 480/2004, alterada pela IN SRF n.º 549/2005 e n.º 706/2007, e pelas INS RFB n.º 765/2007 e n.º 791/2007, estabelece para a administração pública a obrigatoriedade de realizar a retenção na fonte de alguns tributos, quais sejam o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e a Contribuição para o PIS/PASEP;

e) o mecanismo de retenção não guarda consonância com os percentuais reais devidos pela empresa em razão de seu regime tributário. Opera desta feita, apenas como antecipação de valores, os quais poderão ser abatidos no momento de apuração do tributo devido, podendo redundar em eventual pagamento, restituição ou compensação de valores por parte do contribuinte de fato –a empresa;

f) destarte a retenção ser um dos mecanismos utilizados na substituição tributária, a administração pública, em hipótese alguma, figura como substituto tributário quando realiza a retenção na fonte de valores destinados aos PIS/PASEP e a COFINS, o que se verifica de fato nesta retenção é o exercício de um múnus público, onde inexiste qualquer das condições, características e implicações inerentes ao instrumento da substituição tributária;

g) na substituição tributária há exigência de um vínculo do substituto com o fato gerador do tributo, ao mesmo passo em que se opera a exclusão da responsabilidade do contribuinte originário, ou seja, há transferência integral da obrigação de pagar o tributo, o que não ocorre na retenção realizada pela administração pública, que não assume nenhuma responsabilidade pelo pagamento dos tributos devidos pela empresa privada;

h) o sujeito passivo do tributo situa-se no pólo negativo da relação jurídica tributária e sempre sofre um ônus econômico ao satisfazer a prestação. No caso, a administração pública não sofre qualquer ônus ao efetivar a retenção regulada pela IN SRF n.º 480/2004;

i) citando Alexandre de Barros Castro, "Nas hipóteses de substituição, não há pagamento de dívida alheia. Ao contrário, há pagamento de dívida própria, embora decorrente de fato gerador de terceiro. (...) O que a doutrina chama de substituto é na realidade o único contribuinte do tributo (o fenômeno da substituição começa em momento pré-jurídico, o da escolha pelo legislador do obrigado legal, em substituição ao que demonstra capacidade contributiva, por razões de eficácia e comodidade)";

j) absurdo, portanto, admitir, que ao efetivar a retenção, a administração pública passasse a figurar no pólo passivo da relação tributária, tornando-se devedora do débito próprio em relação aos tributos oriundos da prestação de serviços de uma empresa particular, passando a exigir a satisfação do tributo da própria administração pública, inclusive, quanto à parcela remanescente, já que a retenção é parcial, enquanto que na substituição o tributo é exigido em sua totalidade;

k) a empresa SERVEGEL, de má-fé, utilizou alíquotas de menor valor na elaboração de sua proposta, já que pratica nos contratos que mantém com o poder público as alíquotas maiores, próprias do Lucro Real, como pode ser observado no Contrato n.º 32/2005, que ela mantém com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), no qual os tributos PIS/PASEP e COFINS aparecem com percentuais de 1,65 % e 7,60 %, respectivamente;

l) a menor proposta levada a efeito pela representante não atende ao interesse público, seja porque desatendeu a regra do edital, deixando de apresentar documentação exigida, seja porque cotou erroneamente os percentuais que são devidos em razão de seu regime tributário dando azo a sua inexequibilidade;

m) a SERVEGEL teve prazo suficiente para impugnar o ato convocatório, porém não o fez, já que irregularidade alguma encontrou no Edital do Pregão Presencial n.º 04/2008; e

n) com a apresentação da proposta ao certame, a SERVEGEL, consoante o item 4.6 do edital, aceitou as condições estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos.

4. DO ATENDIMENTO DA OITIVA PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (fls. 171/180 do volume 1).

4.1 Haja vista o recebimento do Ofício de Oitiva n.º 188/2008-TCU/SECEX-5, de 17/03/2008, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de sua Secretaria Executiva, encaminhou, mediante o Ofício n.º 130/SE-MTE, de 27/03/2008, a Nota Técnica n.º 01/2008 e anexos, com as seguintes informações acerca do requerido pelo Tribunal nos itens 9.3.1.1 e 9.3.1.2 do Acórdão TCU n.º 410/2008-Plenário:

a) De acordo com o art. 3º da Lei n.º 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração;

b) a empresa SERVEGEL ao apresentar a sua proposta de preços ao MTE consignou em suas planilhas de custo e formação de preços a alíquota de 3,00 % para a COFINS e 0,65 % para o PIS/PASEP e não comprovou a forma de tributação a que está sujeita. Diante de tal fato, não restou alternativa à Pregoeira senão desclassificá-la pelo não atendimento do subitem 4.2.7 do edital;

c) a exigência do subitem 4.2.7 do edital de "informar qualquer situação que permita cobrança diferenciada de tributos e comprovar no ato da proposta (declaração do IRPJ comprovando lucro presumido no caso da COFINS)" visa garantir a observância ao princípio da isonomia, vez que exige o cumprimento por todas as licitantes dos requisitos legais disciplinados na IN MARE n.º 18/97;

d) consoante a IN MARE n.º 18/97, que busca disciplinar a contratação pela Administração de serviços executados de forma indireta e contínua, constarão dos atos convocatórios os modelos de Planilhas de Custo e Formação de Preços, a serem preenchidos pelas proponentes, quando for o caso, já devidamente adequados aos termos da licitação e de modo a padronizar a apresentação e o julgamento das propostas;

e) o legislador, ao estabelecer a obrigatoriedade de apresentação da planilhas de custo e formação de preços, contendo todos os elementos de custos do serviço, visa proporcionar ao administrador o conhecimento necessário à seleção da proposta mais vantajosa, sem que se desenvolva qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém;

f) a adoção do comando do subitem 4.2.7 do edital é claro e não deixa lacuna para dúvidas, exigindo do licitante a declaração do IRPJ, documento que comprova sua opção pelo lucro presumido no caso da COFINS;

g) a Administração deve atentar sempre para o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme preceitua o art. 41, caput, da Lei n.º 8.666/93. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu;

h) a empresa SERVEGEL se valeu de estratagema, ao compor seus custos com alíquotas inferiores a que vem praticando no mercado, tanto é assim que, em outra ocasião, por oportunidade de sua participação nos Pregões n.º 24/2007 e n.º 27/2007 do MTE, cujos objetos visavam contratação de

serviços de mesma natureza, apresentou proposta com a tributação diferente, exatamente como determina o Edital, ou seja, apresentou alíquotas de tributação de 7,6 % para a COFINS;

i) o fato de a pregoeira do MTE recusar a intenção de recorrer ao licitante, não obsta a que este venha, efetivamente, interpor seu recurso. A recusa objetiva simplesmente que se evite a interposição de recursos de caráter meramente protelatórios, haja vista que o art. 56 da Lei n.º 9.784, de 1999 e o art. 109 da Lei de Licitações asseguram a todos os interessados e ofendidos o direito de apresentar recurso frente às decisões da Administração Pública; e

j) vale dizer que a Administração Pública não trabalha com presunções, especulações e dizeres, o que faz com que, quem tenha interesse em reagir frente a atos da Administração, seja obrigado a reduzir a termo suas pretensões e alegações, para segurança jurídica dos atos públicos.

*5. **ANÁLISE DA OITIVA***

5.1 Trata-se de Representação apresentada pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. visando a apuração de supostas irregularidades perpetradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego na realização do Pregão Presencial n.º 04/2008.

5.2 Na inicial apresentada a esta Egrégia Corte de Contas, a Representante alegou haver sido injustamente desclassificada do certame, sob a justificativa de que a empresa descumpriu o subitem 4.2.7 do edital.

5.3 De acordo com o subitem 4.2.7 do edital, as licitantes, quando da apresentação da proposta de preços, deveriam 'informar qualquer situação que permita cobrança diferenciada de tributos e comprovar no ato da proposta (declaração do IRPJ comprovando lucro presumido no caso da COFINS)'.

5.4 Não obstante o exigido no Edital, a SERVEGEL, empresa tributada pelo regime do Lucro Real e, portanto, sujeita, em regra, às alíquotas de contribuição de 1,65% para o PIS/PASEP e de 7,6% para a COFINS, apresentou proposta ao Pregão Presencial n.º 04/2008 do MTE, utilizando-se das alíquotas de contribuição do PIS/PASEP (0,65%) e da COFINS (3,00%) próprias das empresas tributadas pelo regime do Lucro Presumido, sem comprovar, nos termos do item 4.2.7 referido, qualquer situação que permitisse a cobrança diferenciada dos tributos.

5.5 Argüiu a Representante em sua defesa, que, o art. 10, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.833/2003 e o art. 8º, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.637/2002 c/c a IN SRF n.º 539/2005 e o Acórdão TCU n.º 354/2004-Plenário, outorgam à ela, não obstante tributada pelo lucro real, a possibilidade de utilizar, na sua planilha de preços, alíquotas de contribuição da COFINS e do PIS/PASEP menores, próprias do sistema de tributação pelo lucro presumido, já que no caso a Administração atua como substituto tributário.

5.6 Em preliminar, ao analisar os argumentos apresentados pela Representante, esta Corte considerou presentes os requisitos necessários à autorização da cautelar requerida, quais sejam: o fumus boni iuris e o periculum in mora.

5.7 Na ocasião, entendeu o Tribunal, configurando a plausibilidade do pedido, que a Administração, ao reter na fonte a COFINS e o PIS/PASEP, tal como determinado no art. 64 da Lei n.º 9.430, de 1996 (in verbis), atua como autêntico substituto tributário, o que possibilitaria, nos termos do art. 10 da Lei n.º 10.833,de 2003 e art. 8º da Lei n.º 10.637,de 2002, que as receitas decorrentes desta operação fossem excluídas do regime de não-cumulatividade da COFINS e do PIS/PASEP e, portanto, da esfera de aplicação das alíquotas de 7,60 % para a COFINS e de 1,65 % para o PIS/PASEP, próprias deste regime.

'Art. 64. Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP.

§ 1º A obrigação pela retenção é do órgão ou entidade que efetuar o pagamento.

§ 2º O valor retido, correspondente a cada tributo ou contribuição, será levado a crédito da respectiva conta de receita da União.

§ 3º O valor do imposto e das contribuições sociais retido será considerado como antecipação do que for devido pelo contribuinte em relação ao mesmo imposto e às mesmas contribuições.

§ 4º O valor retido correspondente ao imposto de renda e a cada contribuição social somente poderá ser compensado com o que for devido em relação à mesma espécie de imposto ou contribuição.

§ 5º omissis.

§ 6º omissis.

§ 7º O valor da contribuição para a seguridade social - COFINS, a ser retido, será determinado mediante a aplicação da alíquota respectiva sobre o montante a ser pago.

§ 8º O valor da contribuição para o PIS/PASEP, a ser retido, será determinado mediante a aplicação da alíquota respectiva sobre o montante a ser pago.'

5.8 Para Zelmo Danari, o instituto da substituição é a atribuição da responsabilidade tributária à terceira pessoa – designada substituto tributário –que, na relação jurídica tributária, passa a ocupar o lugar reservado ao contribuinte – designado substituído – de duas maneiras: com exclusão da responsabilidade do contribuinte ou com mantença dessa responsabilidade, em caráter supletivo, tal como quando o substituto é acrescido à relação jurídica tributária como mero agente de arrecadação. (in Curso de Direito Tributário, 2006, p.183/184)

5.9 Paulo de Barros Carvalho vê no episódio da retenção na fonte uma forma de substituição em que uma terceira pessoa, vinculada à ocorrência do fato jurídico tributário, deve reter parcela de importância paga a outrem, para subseqüente recolhimento aos cofres públicos. (in Fundamentos Jurídicos da Incidência Tributária, 2006, p.169)

5.10 Para Luiz Felipe Difini, entretanto, 'Na substituição tributária a lei exclui da relação jurídica (obrigação) tributária o contribuinte, que seria quem normalmente teria de pagar o tributo e coloca como sujeito passivo o substituto, que é terceira pessoa, que não pratica o fato imponível, mas de alguma forma está ligada a ele, participando da cadeia negocial relativa à circulação. (...) Como indica o significado comum da palavra 'substituir', o substituto ingressa na relação jurídica tributária e o substituído (contribuinte) sai (é excluído da obrigação tributária). Nenhuma responsabilidade resta para o substituído (contribuinte), de quem o fisco nunca poderá exigir o tributo, mesmo em caso de não-pagamento e impossibilidade de cobrança do substituto. A responsabilidade (em sentido lato) passa a ser só do substituto: o substituído é excluído da relação jurídico-tributária". (in Manual de Direito Tributário, 2005, p. 225)

5.11 E Roque Carrazza, por sua vez, entende que nem mesmo com a substituição tributária 'para a frente' pode ser confundida a retenção na fonte.

'A substituição "para frente" não deve ser confundida com a figura da antecipação de pagamento de tributo. Na antecipação, a obrigação tributária já existe, ao passo que na substituição "para frente" ainda não há tributo a pagar.' ***(Roque Carrazza, in Curso de Direito Constitucional Tributário, 2005)***

5.12 Não obstante a doutrina divirja quanto a identidade entre o instituto da retenção na fonte e o da substituição tributária, a corrente majoritária é uníssona em admitir que a retenção na fonte, embora em muito semelhante à substituição tributária, haja vista ambos os institutos transferirem a responsabilidade pelo cumprimento da obrigação tributária a uma terceira pessoa, com ela não se confunde. Na substituição tributária, o contribuinte do tributo é o substituto, ao passo que na retenção na fonte, quem retém o imposto não o é, exercendo tão-somente, na visão do Ministro do STF Eros Grau (Voto Vista ADI 2.777), compulsoriamente, autêntica atribuição de Administração Indireta.

5.13 A nosso ver, todavia, em face do que dispõe a legislação que rege a tributação do PIS/PASEP e da COFINS, em especial as leis n.º 10.637/2002 e 10.833/2003, esta discussão adquire somenos importância, pois se fosse interesse do legislador ordinário excepcionar as empresas tributadas com fundamento no Lucro Real do regime de não-cumulatividade do PIS/PASEP e da COFINS, teria ele disposto expressamente na Lei, de igual modo ao realizado no art. 8º, inciso II da Lei n.º 10.637, de 2002 e art. 10, inciso II da Lei n.º 10.833, de 2003, para as empresas tributadas pelo imposto de renda com base no Lucro Presumido ou Arbitrado.

5.14 Na situação em análise, embora a legislação outorgue à Administração a responsabilidade pela retenção da COFINS e do PIS/PASEP, conforme as alíquotas características da tributação pelo Lucro Presumido, o faz sem excluir o contribuinte de suas responsabilidades tributárias quanto ao regime de tributação a que está sujeito – Lucro Real. É o que se subsume do teor do art. 4º da Lei n.º 10.637, de 2002 e do art. 5º da Lei n.º 10.833, de 2003, ao definirem os contribuintes do PIS/PASEP e da COFINS c/c o §3º do art. 64 da Lei n.º 9.430, de 1996 e o art. 36. da Lei n.º 10.833, de 2003, ao informarem serem os valores retidos antecipação do que for devido pelo contribuinte.

5.15 Consoante bem informou o representante da empresa SUBLIME em suas alegações, o mecanismo de retenção não guarda consonância com os percentuais reais devidos pela empresa em razão de seu regime tributário. Opera desta feita, apenas como antecipação de valores, os quais poderão

ser abatidos no momento de apuração do tributo devido, podendo redundar em eventual pagamento, restituição ou compensação de valores por parte do contribuinte de fato – a empresa

5.16 O Ministério do Trabalho e Emprego, portanto, agiu corretamente quando desclassificou a empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. do Pregão Presencial n.º 04/2008, pelo não cumprimento do subitem 4.2.7 do edital, haja vista a sistemática de retenção na fonte outorgada à Administração pelo art. 8º da Lei n.º 10.637, de 2002 e art. 10 da Lei n.º 10.833, de 2003, não se confundir com o instituto da substituição tributária pura propriamente dita, configurando tão-somente uma antecipação de parcela dos valores devidos pela empresa em razão de seu regime tributário.

5.17 Quanto a alegação da empresa SERVEGEL de negativa de intenção do recurso, não possui razão a Representante. No caso, anuímos ao entendimento do Ministério do Trabalho e Emprego, segundo o qual a Administração não trabalha com 'presunções, especulações e dizeres, o que faz com que, quem tenha interesse em reagir frente aos atos da Administração, seja obrigado a reduzir a termo suas pretensões e alegações, para segurança jurídica dos atos públicos'. Por conseguinte, entendemos que não há que se falar em ofensa a direito se a empresa não pôs a termo, segundo o ditame prescrito – art. 109, I, 'a' da Lei de Licitações, a sua irresignação acerca da inabilitação do certame.

5.18 No que se refere ao pedido da empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda. de que seja aplicada multa à empresa SERVEGEL, nos termos dos arts. 17 e 18 do Código de Processo Civil, por analogia, calculada com base no valor total do contrato e revertida a favor do Estado, sob a alegação de litigância de má-fé, informamos não dispor o Tribunal de instrumentos legais para a sanção, nos termos já assinalados no Acórdão 328/2008 – Plenário.

6. CONCLUSÃO

6.1 Diante dos fatos apurados, conclui-se pela improcedência da Representação objeto destes autos, em especial no que se refere às alegações de injusta desclassificação do Pregão Presencial n.º 04/2008 e da negativa de aceitação, pelo Ministério de Trabalho e Emprego, de recurso administrativo da parte da empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.

6.2 Na análise de mérito realizada, constatou-se que o Ministério do Trabalho e Emprego agiu corretamente quando desclassificou a empresa SERVEGEL do Pregão Presencial n.º 04/2008, pelo não cumprimento do subitem 4.2.7 do edital, haja vista a sistemática de retenção na fonte, outorgada à Administração pelo art. 8º da Lei n.º 10.637, de 2002 e art. 10 da Lei n.º 10.833, de 2003, configurar tão-somente uma antecipação de parcela dos valores devidos pela empresa, não se confundindo com o instituto da substituição tributária empregado pela Representante como fundamento para utilização, na sua planilha de preços, das alíquotas de contribuição da COFINS e do PIS/PASEP próprias do sistema de tributação pelo lucro presumido.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1 Pelo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) conhecer a presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, julgá-la improcedente;

b) acolher as razões de justificativa apresentadas pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego e pela empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda. quanto a indispensabilidade da apresentação do documento previsto no subitem 4.2.7 do edital vis-à-vis ao que dispõe o art. 10, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.833/2003, o art. 8º, inciso VII, alínea "b" da Lei n.º 10.637/2002 e a IN SRF n.º 480/2004 no tocante às receitas decorrentes das operações sujeitas à substituição tributária e, também, ao regime de tributação a que está submetido a representante;

c) comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego, à empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. e à empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda. da decisão que vier a ser adotada nestes autos, juntamente com o Relatório e o Voto que a fundamentaram; e

d) arquivar o presente processo."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A representação em exame envolve o anúncio, por empresa licitante, da ocorrência de supostas irregularidades na condução do Pregão Presencial nº 04/2008 pela Coordenação-Geral de Serviços Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego. Em uma primeira análise dos autos, esta Corte resolveu determinar, mediante cautelar, que a referida unidade se abstivesse de celebrar o respectivo contrato até a resolução da matéria (Acórdão nº 410/2008- Plenário). Posteriormente, mediante Acórdão nº 531/2008-Plenário, ao tomar conhecimento que o contrato já estava assinado e produzindo efeitos, resolveu autorizar o seu prosseguimento, em caráter excepcional, até manifestação conclusiva.

2. Como visto nos autos, os principais questionamentos apresentados pela representante foram as que se seguem.

3. O primeiro questionamento refere-se à desclassificação indevida em vista da falta de apresentação do documento exigido no subitem 4.2.7. do edital, qual seja, *"informar qualquer situação que permita cobrança diferenciada de tributos e comprovar no ato da proposta (declaração do IRPJ comprovando lucro presumido no caso da COFINS)"*. No caso, a representante apresentou, na sua planilha de preços, alíquotas relativas a PIS e COFINS em percentuais inerentes à tributação pelo Lucro Presumido e não apresentou a comprovação exigida.

3.1 A principal alegação da representante para sustentar o acerto da sua proposta envolveu disposições constantes da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, que trata do PIS, e da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que envolve a COFINS, que ampărariam o seu procedimento, na medida em que autorizam que as empresas, ainda que tributadas pelo Lucro Real, seu caso, desde que possuam receitas decorrentes de operações sujeitas à substituição tributária, continuem a utilizar os parâmetros da legislação anterior, no caso as alíquotas reduzidas que envolvem a tributação pelo Lucro Presumido.

3.2. Conforme aquele entendimento, a administração pública, por força da Instrução Normativa nº 539/2005, da Secretaria da Receita Federal, efetua retenção destes tributos por substituição tributária. Desse modo, segundo a interessada, estaria autorizada a utilizar as alíquotas de 0,65%, para o PIS, e de 3,00%, para a Cofins. Assim, como é tributada pelo Lucro Real, ela não teria que comprovar que era tributada pelo Lucro Presumido, como teria exigido o edital.

3.3. Com bem analisado pela unidade técnica em sua segunda intervenção nos autos (fls. 181/189, Vol. 1), os dois institutos, a retenção de tributos, nos moldes do efetivado por órgãos e entidades da administração pública com fulcro nos arts. 64, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 34, da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e a substituição tributária não se confundem.

3.4. A substituição tributária ocorre quando uma terceira pessoa, sem ser contribuinte, é, por lei, investida em sujeito passivo da obrigação principal e assim se torna responsável pelo pagamento do respectivo tributo. É um procedimento adotado pelo Poder Público, amparado no art. 150, §7º, da Constituição Federal e no art. 121 do Código Tributário Nacional, principalmente na cobrança do ICMS e do IPI.

3.5. Em que pese ser característico da substituição tributária a retenção na fonte, ela não se confunde com a retenção efetivada pela administração pública, quando contratante, uma vez que esta se reveste apenas de uma antecipação do que é devido pelo contribuinte em relação aos impostos ou contribuição respectivos, a qual será compensada posteriormente por aquele quando do seu acerto de contas para com a Receita Federal.

3.6 Assim, resulta improcedente o argumento da representante no que se refere a esse aspecto.

3.7. Outro argumento apresentado pela recorrente em defesa da sua proposta envolveu a citação de esclarecimentos apresentados por setor administrativo deste Tribunal em procedimento licitatório próprio. Quanto a esse ponto, esta Corte já proferiu decisão na qual esclarece que procedimento administrativo conduzido pela área-meio da secretaria do TCU não pode ser utilizado como fundamento para justificar eventuais equívocos procedidos em procedimentos licitatórios.

4. O segundo questionamento, por sua vez, decorre do fato de que não houve autorização por parte da pregoeira para a licitante recorrer, embora ela tenha manifestado de forma imediata e motivada tal intenção.

4.1. Quanto a este aspecto específico, entendo que a reclamação da representante é procedente. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão, dispõe em seu artigo 4º, incisos XVIII e XX, que qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer e que a

ausência desta manifestação importaria na decadência do direito de recurso. Por sua vez, o Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, em seu art. 11, inciso XVII, que regulamentou a referida modalidade licitatória, assina que a manifestação da intenção de interpor recurso será feita no final da sessão, com prazo de três dias úteis para apresentação das razões. Assim, está claro nos normativos que abordam a matéria a possibilidade de o licitante que se julgar prejudicado manifestar, de forma imediata e motivada, a sua intenção de recorrer. E tal foi feito pela representante.

4.2. O entendimento esposado nos autos, tanto pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em sua defesa, quanto pela unidade técnica, de que, não obstante a recusa da pregoeira, a representante teria o direito e o dever de reduzir a termo a sua peça recursal é procedente. Todavia, é possível supor, que, tendo em vista a disposição legal expressa de que a falta de manifestação imediata da intenção de recorrer importaria na preclusão do direito, com a adjudicação imediata do objeto pelo pregoeiro ao vencedor (inciso XX, art. 4º citado acima), a recusa poderia levar o licitante a entender que também, nesse caso, estaria impossibilitado de apresentá-lo junto à contratante, uma vez que não lhe foi outorgado o prazo de três dias para oferecimento do recurso, nem intimados os outros licitantes para apresentarem as suas contra-razões, como ali previsto. Aliás, registro que todos estes procedimentos estão devidamente previstos nos itens 9.1 e 9.2 do edital.

4.3. Apesar do exposto, não é o caso de, neste momento, por este motivo, determinar a anulação da licitação ou do procedimento do pregoeiro, uma vez que restou claro que, de fato, a desclassificação da licitante foi efetivada de forma vinculada aos termos constantes do edital, ou seja, tal medida não resultaria em alteração do resultado do certame.

4.4. Dessa forma, ante as previsões legais e editalícias, deve-se determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, doravante, busque adequar os seus procedimentos relativos ao pregão, no sentido de evitar que ocorram equívocos como o ora observado, uma vez que não está previsto normativamente que a manifestação de intenção de recurso, efetivada na forma da lei, ou seja, de forma imediata e motivada, possa ser recusada pelo pregoeiro de forma sumária.

5. Após a análise dos questionamentos apresentados pela representante, cabe aqui discorrer acerca da pertinência ou não da exigência constante do item 4.2.7 do edital, tratada no item 3 acima, que envolve a forma de tributação das empresas. Em que pese a sua inclusão não ter sido questionada pela representante, o problema foi levantado na instrução inicial dos autos. Segundo a unidade técnica, a exigência seria excessiva, pois, dentre outros motivos alegados, a Constituição de 1988 exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis para garantir o cumprimento das obrigações e, também, em razão da sua ineficácia em garantir a isonomia entre os licitantes, em face do critério de seleção da proposta mais vantajosa ser o menor preço global ofertado.

6. No presente caso, permito-me divergir desse entendimento. A exigência de informações relativas aos valores inseridos na proposta de preços das licitantes, de forma a justificar as alíquotas relativas aos tributos, não agride a Lei de Licitações e Contratos, uma vez que não impõe qualquer nova obrigação ou ônus: como todas as licitantes já estão sujeitas a um determinado regime tributário, elas só precisam explicitá-lo. De fato, tal exigência não se insere, na citada lei, dentre os documentos necessários para qualificação econômica ou fiscal. No entanto, não é este o objetivo da solicitação constante do procedimento licitatório, e não poderia ser.

7. O objetivo, no caso concreto, segundo defesa apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foi assegurar-se do correto preenchimento da planilha de custos e formação de preços pelas licitantes, uma vez que a IN nº 18/97 MARE dispõe que os dados relativos aos tributos deverão obedecer a legislação aplicável, de modo a garantir a isonomia e possibilitar a aferição da legalidade, vantajosidade e exeqüibilidade das respectivas propostas.

8. Em acréscimo, pode-se aduzir que a inserção desse tipo de informação pelas licitantes em suas propostas de preços, a par de não ferir o estatuto das licitações, pode assegurar à administração contratante que os índices tributários dispostos representam exatamente os encargos a que estão obrigadas em decorrência das leis aplicáveis, de forma a evitar ônus indevido ou, por outro lado, o favorecimento, de alguma forma, por elisão ou evasão fiscal, ainda que não seja a responsável pela fiscalização da área.

9. Releva ressaltar que, por vezes, a redução proposital das alíquotas relativas aos tributos (excetuando os encargos previdenciários e trabalhistas) por algumas empresas objetiva, de fato, reduzir o preço final proposto. No entanto, este é um ônus que a empresa, se contratada, deverá assumir, pois não poderá, posteriormente, alegar erro ou omissão para assegurar reajuste ou reequilíbrio do valor do contrato. O que ocorre nestes casos, no que pertine à administração contratante, é que há a sua

desoneração de pagar o percentual suprimido, reduzindo o seu próprio custo. Observe-se que, como já dito, a retenção dos tributos prevista em lei é efetivada de qualquer modo, com base nos valores constantes das notas fiscais, nas alíquotas específicas determinadas. A contratada é que deverá, ao final, prestar contas à Receita Federal na forma da lei, nos percentuais a que está obrigada, compensando a antecipação efetivada mediante a retenção na fonte.

10. Em uma análise simplista, poder-se-ia argumentar, então, que o melhor seria deixar a critério de cada licitante a definição das alíquotas que estaria disposta a assumir perante a contratante, de forma a deixar seus preços mais competitivos, uma vez que, de qualquer modo, terá que fazer o ajuste devido diretamente junto à Receita Federal. Porém não se deve caminhar para tal entendimento.

11. A administração pública não pode deixar de exigir o exato cumprimento da lei, tendo em vista que os custos apresentados nas planilhas de preços devem corresponder aos legalmente previstos. Este Tribunal, por meio do Acórdão nº 227/2005 – Primeira Câmara, já emitiu decisão neste sentido: determinou à Caixa Econômica Federal que insira nos editais de licitação a informação de que, nas planilhas de custos, os itens referentes a tributos devem ser cotados no exato percentual estabelecido na legislação de regência da matéria.

12. Aqui, abro parênteses para destacar um ponto que julgo relevante, não obstante não ter sido abordado como ressalva ao certame em análise. Com relação aos tributos aludidos em específico nestes autos, quais sejam, o PIS e a COFINS, lembro que, ante as disposições inseridas nas Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003, respectivamente, eles passaram a ter regime de incidência não-cumulativa, com previsão de descontos de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Isso significa que a alíquota efetiva a ser devida pelas empresas ao fisco pode ser bem inferior à alíquota nominal prevista, no caso, 1,65% para o PIS e 7,60% para a COFINS, dependendo da sua estrutura operacional e do objeto contratado. Ressalte-se que tais parâmetros envolvem as empresas que apuram o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica com base no Lucro Real.

13. Essa questão foi abordada por esta Corte no âmbito do TC 009.484/2006, relatado em Sessão Plenária de 12/3/2008 pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Naqueles autos, entre inúmeros outros pontos, foi determinado à Agência Espacial Brasileira que, "a respeito do Edital da Concorrência nº 03/2006, atente para a não-cumulatividade no repasse dos tributos PIS e COFINS, quando da definição dessas parcelas no BDI das Licitantes".

14. Nesse sentido, a inclusão de alíquotas aparentemente diferentes das previstas em lei para o PIS e para a COFINS, para o caso de empresas tributadas pelo Lucro Real, pode não significar a inobservância de lei, e sim, pelo contrário, o exato cumprimento dos seus ditames, na medida em que a empresa, em cumprimento às disposições legais que prevêem descontos a incidir sobre o valor do imposto apurado, resolve inserir na sua planilha de custo as alíquotas efetivas a serem por ela pagas.

15. Assim, lembro que a administração pública deve ficar sempre atenta a essas peculiaridades tributárias, pois poderá, em determinados casos, pagar por custos não efetivos das contratadas, devendo exigir que as alíquotas tributárias dispostas correspondam, o mais próximo possível, ao **quantum** devido.

16. A exigência, indiscriminada, em todas as licitações da administração pública, de apresentação de percentuais nominais nas planilhas de custos relativamente a esses tributos pode resultar em contratações com preços superiores ao que seria pertinente.

17. De qualquer modo, não existem providências a serem adotadas com respeito à licitação em exame, cujo objeto tem na mão-de-obra seu principal insumo, pois, nesse caso, as alíquotas finais relativas ao PIS e à COFINS não apresentam grande variação, já que as empresas prestadoras de serviço não têm muitos créditos para compensar, nos termos das citadas leis.

18. Assim, cabe apenas alertar o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, que nas suas licitações em geral, tanto na fase de orçamentação, quanto na fase de análise das propostas, atente para a possibilidade de que as alíquotas referentes àqueles tributos, no que se refere às licitantes que sejam tributadas pelo Lucro Real, sejam diferentes do percentual nominal previsto em lei, devido às possibilidades de descontos e/ou compensações previstas, devendo exigir, se for o caso, que as alíquotas indicadas, nominais ou efetivas reduzidas, sejam por elas justificadas, em adendo à Planilha de Custo ou Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente.

19. Enfim, observo que, desse modo, poder-se-á evitar que a administração pública, na condição de contratante, pague preço injusto, cobrindo encargos tributários não efetivamente incorridos.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008

André Luís de Carvalho
Relator

ACÓRDÃO Nº 1619/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC 003.731/2008-4
2. Grupo: II – Classe de assunto: VI – Representação
3. Interessado: SREVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.
4. Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos/MTE
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: 5ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação encaminhada pela empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. com fulcro no art. 113, §1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com pedido de cautelar, visando a apuração de supostas irregularidades perpetradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego na realização do Pregão Presencial nº 04/2008, ocorrido entre os dias 22 e 25/2/2008 e destinado à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de todos os materiais de consumo, equipamentos e mão-de-obra necessários à execução dos serviços.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a presente representação, que já havia sido anteriormente conhecida pelo TCU;
9.2.. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, do Ministério do Trabalho e Emprego que, doravante, busque adequar os seus procedimentos relativos ao pregão, no sentido de evitar que ocorram equívocos como o observado nestes autos, uma vez que não há previsão legal de que a manifestação de intenção de recurso, efetivada na forma do art. 4º da Lei nº 10.520, de17 de julho de 2002, e no art. 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555, de 07 de julho de 1997, ou seja, de forma imediata e motivada, possa ser recusada pelo pregoeiro de forma sumária;
9.3. alertar a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, do Ministério do Trabalho e Emprego, que nas suas licitações em geral, tanto na fase de orçamentação, quanto na fase de análise das propostas, atente para a possibilidade de que as alíquotas referentes ao PIS e à COFINS, no que se refere às licitantes que sejam tributadas pelo Lucro Real, sejam diferentes do percentual limite previsto em lei, devido às possibilidades de descontos e/ou compensações previstas, devendo exigir, se for o caso, que as alíquotas indicadas, nominais ou efetivas reduzidas, sejam por elas justificadas, em adendo à Planilha de Custo ou Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente;
9.4. dar ciência desta decisão à empresa SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. e à empresa SUBLIME Serviços Gerais Ltda. e
9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1619-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário
TC 014.533/2007-8
Natureza: Representação
Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional do Mato Grosso - SENAR-AR/MT
Interessada: Secex/MT
Advogado constituído nos autos: Francisco de Paula Filho, OAB/DF 7.530

Sumário: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENTIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.
As transferências de recursos à associação sindical de grau superior por entidades paraestatais, da área de formação profissional, referendadas no art. 62, do ADCT, para apoio à administração superior, é cabível desde que previstas em lei, em regulamento ou em regimento interno, e com a devida previsão de prestação de contas pelos beneficiários.

RELATÓRIO

Trata-se de representação interposta nos termos do Art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em razão da identificação, no curso de inspeção realizada na entidade, de indícios de irregularidades na transferência de recursos públicos do SENAR-AR/MT à FAMATO - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso e no preenchimento do cargo de Presidente do Conselho Administrativo daquela entidade.

2. Inicialmente, em primeira instrução, a SECEX/MT, fez o seguinte histórico da situação encontrada:

"I – HISTÓRICO

2. A equipe de auditoria identificou que o SENAR-AR/MT – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Regional de Mato Grosso fez prever em seu Regimento Interno (art. 44, fl. 03) que os "recursos oriundos da arrecadação (...) serão [transferidos à aliquota de 4%] como transferência em favor da FAMATO, para apoio à administração superior".

3. A FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso congrega os sindicatos de produtores rurais no Estado, sendo revestida de natureza jurídica de direito privado. Portanto, a transferência de recursos (públicos) orçamentários do SENAR-AR/MT para entidade privada causou estranheza à equipe de auditoria que questionou o gestor sobre o assunto.

4. O gestor argumentou que a referida transferência é decorrência do Contrato nº 01/2004, em que ficou estabelecido que o SENAR-AR/MT iria transferir mensalmente 4% de suas receitas orçamentárias para a FAMATO a título de cooperação logística. Tal transferência, no entanto, como visto no parágrafo 2, também está prevista no art. 44 do Regimento Interno.

5. O fato é que a FAMATO e o SENAR-AR/MT têm objetivos institucionais próximos e, para confundir ainda mais a barreira entre o público e o privado, a entidade paraestatal está locando o primeiro piso do prédio de propriedade da primeira, onde ambas as entidades labutam praticamente como se um apenas fosse, reforçado pelo fato de o Presidente da FAMATO ser, nos termos do Regimento Interno do SENAR, também Presidente do Conselho Administrativo do SENAR-AR-MT (art. 6º, I, fl. 12). A forma de investidura no cargo de Presidente prevista nos estatutos do SENAR-AR/MT será objeto de análise no

item II da presente instrução.

6. Considerando que o SENAR-AR-MT paga à FAMATO, a título de locação do primeiro piso do prédio o valor de R$ 15.000,00 por mês (Contrato nº 01/2004, fls. 04/07) e, considerando ainda, que o SENAR é responsável por arcar com 50% das despesas administrativas comuns, como telefone, luz, água, etc, a equipe de auditoria questionou qual seria a cooperação logística que a FAMATO prestava ao SENAR para justificar a privatização desses recursos públicos (de forma compulsória e regimental, inclusive).

7. Em resposta, o gestor alegou que a FAMATO colocava à disposição do SENAR-AR cerca de 8 veículos e, quando era necessário, o órgão também poderia desfrutar do auditório da instituição, que não era objeto do contrato de aluguel. A transferência de recursos públicos do SENAR-AR/MT para a FAMATO será objeto de análise no item III da presente instrução.

3. Após discorrer sobre as questões levantadas, encaminhou a seguinte proposta de encaminhamento ao Relator:

"IV – PROPOSTA

23. Deste modo, somos por:

I – autuar a presente documentação como representação, nos termos do art. 133 da Resolução 191/2006;

II – conhecer da presente representação, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

*III – **cautelarmente**, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, até que o Tribunal decida a respeito, determinar ao SENAR-AR/MT que suspenda imediatamente o contrato firmado (Contrato nº 01/2004) com a FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso, que tem por objeto aluguel de veículos automotores não novos, tendo em vista que o pagamento estipulado com base em percentual fixo da receita corrente do SENAR-AR/MT não tem amparo legal;*

IV – realizar a audiência do responsável, abaixo identificado, para que apresente suas razões de justificativa por ter permitido a contratação direta, sem licitação, da FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso, infringindo o art. 37, XXI da Constituição Federal, bem como a jurisprudência do TCU, para a locação de oito veículos automotores não novos para o SENAR-AR/MT (Contrato nº 01/2004), por meio da vinculação de 4% da receita corrente pública à entidade de natureza jurídica de direito privado (FAMATO), ato que afronta os princípios da legalidade e da economicidade, previstos na Constituição Federal, tendo em vista, inclusive, a ocorrência de dano ao erário, uma vez que o valor transferido nos anos de 2004 a 2007 é muito maior do que o valor de mercado dos aluguéis dos respectivos veículos.

***Responsável**: Sr. Homero Alves Pereira, CPF 726.065.098-20, Presidente do SENAR-AR/MT.*

V – quando do julgamento do mérito, determinar ao SENAR-AR/MT que:

a) se abstenha de prever em seu regimento interno cláusulas tendentes à abdicação em favor da FAMATO, da FETAGRI ou de qualquer outra entidade, do direito de escolha de seus representantes (art. 6º, I e III e § único, art. 7º e art. 8º do Regimento Interno do SENAR-AR/MT, fl. 12);

b) se abstenha de prever em seu regimento interno a transferência de recursos para entidades de caráter eminentemente privado, por ausência de previsão legal (art. 44 do Regimento Interno do SENAR-AR/MT)".

4. O então Relator do Processo, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, mediante despacho às fls. 21, Vol. Principal, determinou, com fulcro no art. 276, § 2º do Regimento Interno do TCU, a oitiva prévia dos responsáveis e da entidade interessada acerca dos fatos apontados.

5. Após análise dos argumentos apresentados pelo Sr. Normando Corral, na qualidade de Presidente em exercício do SENAR-AR/MT e da FAMATO, e do Sr. Antonio Carlos Carvalho de Sousa, Superintendente, foi efetivada a seguinte instrução dos autos:

"5. Em resposta, o gestor trouxe aos autos a documentação de fls. 25/39, na qual alega, resumidamente, que o SENAR-AR/MT, por ser órgão de natureza privada, não está sujeito à estreiteza da legislação que rege à administração pública, entendimento esse que não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte.

6. Embora realmente os órgãos do 'Sistema S' não integrem a administração pública e tenham personalidade jurídica de direito privado, é incontestável que recebem recursos públicos consubstanciados nas receitas tributárias que administra. As chamadas contribuições parafiscais que arrecadam, o fazem por expressa determinação legal, ou seja, o contribuinte não recolhe o tributo ao

SENAR porque quer, mas porque é obrigado em face do poder estatal. Com base nessa argumentação, os tribunais de todas as instâncias do país, inclusive o TCU, têm entendimento que, embora não estejam obrigados à estreiteza da legislação aplicável aos demais órgãos de natureza pública, as entidades do 'Sistema S' se sujeitam expressamente aos princípios gerais da administração pública.

7. Veja-se, por exemplo, o Acórdão nº 46/99 – 1ª Câmara:

"Com respeito às normas internas do SEBRAE, em especial as relativas às diárias, questão sob discussão, considero pertinente o entendimento manifestado pelo ilustre colega, Min. Benjamin Zymler, ou seja, aquele serviço social autônomo não está obrigado a seguir as normas administrativas internas da administração federal ou não teria sido necessária a sua desvinculação da Administração Pública Federal mediante a Lei nº 8.029/90 e pelo Decreto nº 99.570/90. ***Está obrigado sim, por gerir recursos de origem e para o bem público, a observar as normas e os princípios constitucionais inerentes à Administração Pública****."*

8. Mas adiante, no mesmo processo, o Exmo. Ministro Relator, de forma muito didática, pulveriza qualquer entendimento que possa vir em contrário: "deverá (o SEBRAE) obedecer às normas e aos princípios constitucionais, explícitos e implícitos, pertinentes à Administração Pública em geral".

9. O Voto do Exmo. Ministro Guilherme Palmeira no Acórdão nº 629/2001 mostra o quanto é assente a jurisprudência sobre o 'Sistema S' neste TCU: "(...) portanto, é permitida ao SENAR, como destinatário de recursos públicos, a adoção de regulamentos próprios, sem tantas amarras, desde que estejam ***integralmente preservados os princípios da Administração Pública"****.*

10. Desta forma, independentemente do SENAR-AR/MT ser uma entidade de natureza privada, não integrante da administração pública, o fato de receber recursos públicos a coloca em uma posição de observância obrigatória dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, mormente, no caso em tela, o da moralidade e o da economicidade.

11. Quanto à transferência de recursos do SENAR-AR/MT para a FAMATO, o gestor alega que o aludido repasse de 4% da receita mensal da entidade não se refere, como asseverado na representação, ao pagamento da locação de oito veículos, sendo a referida cessão "um detalhe mínimo" (fl. 35). Segundo o responsável, "para o desenvolvimento das atividades de formação e qualificação profissional, (...) [o SENAR-AR/MT] necessita de uma estrutura física e de recursos humanos difundida por todo o Estado de Mato Grosso, que lhe assegure a logística imprescindível, (...) dada não só pela FAMATO diretamente, mas por intermédio desta, por toda rede de setenta e oito (78) sindicatos rurais a ela filiados com a cobertura em quase todo o Estado."

12. "Todas essas atividades necessitam de espaço físico para serem desenvolvidas, de agentes recrutadores de clientela, de divulgação local, etc, trabalho promovido pela rede de sindicatos filiados à FAMATO ou por ela própria. Muitos dos sindicatos celebram convênios de parceria diretamente com o SENAR em que são previstas a cobertura de alguns destes custos, mas os custos administrativos ficam por conta do repasse de 4%", complementa (fl. 35).

13. Assim, segundo o responsável, por ser a quantificação dos custos administrativos praticamente impossível de ser feita, foi utilizada a sistemática da transferência de 4% da receita do SENAR-AR/MT à FAMATO.

II – ANÁLISE

14. Em que pese as argumentações do SENAR-AR/MT, elas não merecem acolhida. O SENAR-AR/MT já contribui com 50% da despesas administrativas da FAMATO, tais como água, luz, telefone, etc, pelo que se depreende da Cláusula Quarta do Contrato nº 001/2004, à fl. 05. Além disso, paga mensalmente o valor de R$ 15 mil mensais de aluguel do piso inferior do prédio da FAMATO (Cláusula Terceira do mesmo contrato, fl. 05).

15. Assim, restava saber o motivo do pagamento dos mais de R$ 40 mil mensais à FAMATO. Durante a auditoria, alegaram que tratava-se da cessão dos veículos da FAMATO ao SENAR-AR/MT. Agora, alega-se que o referido valor é transferido em função do apoio logístico concedido pela FAMATO ao SENAR-AR/MT quando em cursos e palestras no interior do Estado, razão pela qual seria impossível a sua quantificação.

16. Tanto em um caso quanto no outro, não prosperam as alegações de que não é possível realizar a quantificação dos gastos. A locação de veículos é um serviço comum, largamente prestado por diversas empresas, que poderia ser facilmente objeto de licitação pelo SENAR-AR/MT. Quanto aos cursos no interior, embora não seja necessária a realização de licitação para a contratação de local para realizá-los, o

SENAR-AR/MT facilmente poderia, quando houvesse necessidade, entrar em contato com o sindicato da localidade em que se realizaria o curso para contratar o uso do local por alguns dias. Essa alternativa, além de muito mais viável e econômica, evitaria prejuízos ao erário nas épocas em que os cursos não se realizam, mas, mesmo assim, por força do contrato e do regulamento do SENAR-AR/MT, os recursos são transferidos.

17. Por fim, cumpre ressaltar que o art. 26 da Lei Complementar 101/2000 veda a trasnferência de recursos públicos ao setor privado (subvenções), a não ser nos casos e situações que especifica:

‘Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

(...)

§ 2o Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão ***de subvenções*** *e a participação em constituição ou aumento de capital.’*

18. A fim de calcular o débito por estimativa, nos termos do art. 210 do Regimento Interno, deve-se apurar, por meios confiáveis, quantia que seguramente não excederia o real valor devido. (art. 210, II, RITCU).

19. Assim, 4% da receita do SENAR-AR/MT em 2004 correspondiam a cerca de R$ 48.000,00 mensais, tendo em vista que a arrecadação daquele ano foi de R$ 12 milhões. A arrecadação subiu e hoje gira em torno dos R$ 15 milhões. Entretanto, a fim de preservar o menor valor possível, adotar-se-á para cálculo, o valor hipotético da receita anual de R$ 10 milhões para os três exercícios considerados, o que dará R$ 40 mil mensais.

20. Do ponto de vista da despesa, o menor valor possível será obtido se adotarmos para cálculo dos aluguéis o valor de mercado de hoje para os três exercícios, que é seguramente maior do que o de 2004, o que reduz também o valor do débito. A preços de hoje, uma semana com um veículo popular custa na Localiza (www.localiza.com.br, fl. 09) R$ 525,00 com quilometragem livre. Assim, cada veículo custaria cerca de R$ 2.100 por mês, o que consumiriam R$ 16.800,00 para os oito veículos da ‘frota’ compartilhada.

21. Deste modo, desde de julho de 2004, os prejuízos chegam a R$ 788.800,00, valor que parece ainda maior quando vimos que o SENAR-AR/MT não adquiriu nenhum desses carros, ainda que tenha contribuído com a gasolina e manutenção do veículo. Abaixo, a memória de cálculo do prejuízo:

$$\text{Prejuízo} ? ?Valor_Transferido_FAMATO ? Valor_Mercado_Aluguéis??n_meses$$

$$\text{Prejuízo} ? ?40.000 ? 16.800??38 ? 881.600$$

(*) Média aproximada dos valores transferidos pelo SENAR-AR/MT à FAMATO no ano de 2004, sem correção.

(**) *Valores de mercado de aluguéis de 8 veículos populares na empresa Localiza, em setembro de 2007.*

22. Cumpre ressaltar que a audiência, no âmbito deste Tribunal de Contas da União, tem natureza pessoal, isto é, deve ser respondida pelo próprio responsável. Entretanto, a presente resposta à audiência foi encaminhada pelo Presidente em Exercício do SENAR-AR/MT em face de problemas de saúde do Sr. Homero Alves Pereira. A fim de evitar a nulidade do processo – pelo cerceamento da ampla defesa e do contraditório – mister se faria a realização de nova audiência ao responsável.

23. Entretanto, tendo em vista o prejuízo apurado acima e, considerando que a citação, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas supre a ausência da audiência, propõe-se a conversão do autos em tomada de contas especial e a ***citação*** *do responsável, Sr. Homero Alves Pereira, Presidente do SENAR-AR/MT, para que apresenta sua alegações de defesa por ter transferido recursos a título de cooperação logística e locação de veículos, por meio da vinculação de 4% da receita corrente pública à entidade de natureza jurídica de direito privado (FAMATO), ato que afronta os princípios da legalidade e da economicidade, previstos na Constituição Federal e o art. 26 da Lei Complementar 101/2000, tendo em vista, inclusive, a ocorrência de dano ao erário, uma vez que o valor transferido nos anos de 2004 a*

2007 é muito maior do que o valor de mercado dos aluguéis dos respectivos veículos e de eventuais locações de locais para realização de cursos no interior.

***Valor original**: R$ 881.600,00*

***Valor atualizado (12/09/07)**: R$ 961.078,27 **Com Juros**: R$ 1.148.210,30.*

24. Outrossim, propõe-se a suspensão cautelar do art. 44 do Regimento Interno do SENAR-AR/MT, que determina o repasse de 4% das receitas da entidade paraestatal à FAMATO, nos termos do art. 276 do Regimento Interno, em face da proibição expressa do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000."

6. O Secretário de Controle Externo, em despacho acostado às fls. 48/51, Vol. Principal, apresenta encaminhamento divergente daquele, amparado nos seguintes argumentos:

"3. No que se refere aos indícios de irregularidades na transferência de recursos para a FAMATO, a instrução entendeu que o repasse, na forma prevista no art. 44, item 4, do Regimento Interno do SENAR-AR/MT, ofende, em tese, ao art. 26 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), por ausência de lei específica que o autorize, o que enseja o imediato bloqueio das transferências indevidas de recursos:

"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas fisicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1 º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital."

4. Observa-se que, conforme § 1°, do art. 26, o disposto no caput do artigo não se aplica ao SENAR-AR/MT, entidade paraestatal que não integra a administração pública direta ou indireta.

*5. Não obstante, não se pode deixar de ressaltar a **ausência de nexo** entre eventual **apoio à administração superior** pela FAMATO ao SENAR-AR/MT (conforme previsto no art. 44, item 4 do Regimento Interno do SENAR-AR/MT, fls. 3, e argumentado pelos presidentes da FAMATO e do Conselho Administrativo do SENAR/AR-MT e, ainda, pelo Superintendente do SENAR-AR/MT, fls. 35/39) e a **receita do SENAR-AR/MT.** É que eventual apoio à administração superior se relaciona com custos da administração do SENAR-AR/MT, não com suas receitas. Outrossim, a lei de criação do SENAR não autorizou (e nem poderia fazê-lo) a transferência de recursos públicos do Secar para a FAMATO sem exigir a prestação de contas devida.*

6. Além disso, a regra estabelecida no Regimento Interno do SENAR-AR/MT transforma parte dos tributos instituídos em favor do SENAR-AR/MT em receitas próprias da FAMATO (entidade privada de natureza sindical), em ofensa, também, ao princípio constitucional republicano (art. 1°, CF). Ainda que se reconheça não ter havido ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, a ausência de prestação de contas dos recursos transferidos do SENAR-AR/MT para a FAMATO ofende diretamente ao dever constitucional de prestar contas (art. 70, parágrafo único da CF). É que os recursos do SENAR-AR/MT são essencialmente recursos públicos, ainda que instituídos em favor de entidade privada.

7. Assim, a omissão no dever de prestar contas exige ou a conversão dos autos em tomada de contas especial conforme proposto pelo analista Fernando Lima Gama Júnior, com a concordância do Diretor Técnico (fls. 47) ou o apensamento de cópia das peças atinentes a cada transferência às contas anuais respectivas do SENAR-AR/MT.

8. De uma forma ou de outra, a citação apenas do Sr. Homero Alves Pereira e sua eventual responsabilização pelo débito não suprem a omissão da prestação de contas daqueles que receberam e geriram recursos públicos. Por isso, a citação (na TCE ou nas contas) deve abranger, também, a Famato - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso, de forma solidária ao Sr. Homero Alves Pereira, pela integralidade do débito.

9. Quanto ao valor do débito propriamente dito, a adoção de método estimativo das transferências efetuadas e do valor do débito somente deve ser utilizado após esgotadas as tentativas de identificação dos valores efetivamente transferidos.

10. Quanto à consideração de que a transferência foi parcialmente compensada pelo compartilhamento na utilização de bens comuns (veículos da FAMATO que teriam sido compartilhados pelo SENAR/AR-MT) carece de ser demonstrada na prestação de contas. Assim, a citação deve se dar

pela integralidade dos valores transferidos à FAMATO a título do disposto no art. 44, item 4, do Regimento Interno do SENAR/AR-MT, cabendo aos responsáveis, no cumprimento do dever de prestar contas, demonstrar a existência de compartilhamento e quanto dos valores recebidos pela FAMATO efetivamente se transformaram em benefício para o SENAR/AR- MT.

III.

11. Não se encontram presentes nos autos requisitos suficientes para a concessão de medida cautelar no sentido de serem bloqueados todos os repasses para a Famato, como proposto.

12. A omissão no dever de prestar contas e a falta de razoabilidade da norma (que vincula automaticamente a transferência de receita do SENAR/AR-MT para a Famato) caracterizam a verossimilhança do direito invocado (o fumus boni iuris). Entretanto, se o risco de demora na decisão (o periculum in mora) está relacionado ao risco de transferências de novos recursos para a Famato sem que sejam acompanhadas do dever de prestar contas, é medida menos gravosa que o bloqueio de recursos, a determinação para que o SENAR-AR/MT condicione as transferências futuras para a FAMATO ao reconhecimento do dever de prestar contas (por exemplo, por meio de termo de convênio ou de cooperação, assinado por duas testemunhas de forma a caracterizar-se como título executivo extra-judicial, nos termos do art. 585, inciso 11, do CPC, estabelecendo as obrigações recíprocas, o plano de trabalho/de aplicação dos recursos, e o dever de prestar contas dos recursos transferidos mensalmente, contemplando os prazos e a forma de apresentação das prestações de contas, de guarda dos documentos originais e de sua disponibilização para os órgãos de controle) e à adimplência desse dever (estabelecendo, por exemplo, no sugerido termo de convênio ou de cooperação, que a não prestação de contas de forma tempestiva implicará na imediata suspensão das transferências pendentes).

IV.

13. O art. 2° da Lei 8.315/1991, prevê que o Senar será organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Assim, no que se refere à forma de provimento do cargo de Presidente do Conselho Administrativo do SENAR-AR/MT pelo Presidente da FAMATO, o estatuto do SENAR/AR-MT parece ter pretendido estabelecer um paralelismo para com a lei de criação da instituição. Isto é, de forma paralela ao previsto no Lei, a administração regional em Mato Grosso do SENAR, deve ser administrada pela FAMATO, que é uma das 27 federações de agricultura que compõe a CNA.

14. Assim, se algum questionamento resta acerca dos procedimentos do SENAR/AR-MT no que se refere à sua administração pela FAMATO, deve abranger eventual constitucionalidade da Lei 8.315/91 e do Decreto 566/92.

V.

*15. Pelas razões expostas, com fulcro no art. l°, inciso **I,** da Portaria de PORTARIAGAB/MIN-MBC n° 1, de 20 de maio de 2005, determino, preliminarmente, a realização das seguintes diligências:*

15.1. ao SENAR-AR/MT para que apresente (inclusive em meio eletrônico, para o e-mail secex--mt@tcu.gov.br):

15.1.1. demonstrativo de todos os recursos transferidos à FAMATO com fundamento no art. 44, item 4, de seu Regimento Interno, desde o ano de 2004, indicando o montante transferido e a data da transferência;

15.1.2. demonstrativo de todos os recursos oriundos da arrecadação transferida pela Administração Central, de que trata o art. 44, caput, do seu Regimento Interno, desde o ano de 2004, indicando o montante dos recursos e a data da transferência;

15.2. à Administração Nacional do SENAR (SENAR-AN) para que apresente demonstrativo de todos os recursos transferidos ao SENAR-AR/MT, indicando o montante dos recursos, a data, a origem e a fundamentação da transferência (inclusive em meio eletrônico, para o e-mail secex-mt@tcu.gov.br)).

16. Isso posto, encaminhem-se os autos para o Serviço de Administração para providenciar as diligências determinadas e, após, ao gabinete do relator, o Ministro Marcos Bemquerer Costa, com a proposta de:

16.1 determinar ao SENAR-AR/MT, cautelarmente, com fulcro no art.276 do RITCU, que se abstenha de efetuar novos repasses à Famato – Federação da Agricultura e Pecuária do estado de mato Grosso, com fundamento no art. 44, item 4, de seu regimento Interno, sem exigir a devida prestação de

contas dos recursos repassados (por exemplo, por meio de termo de convênio ou de cooperação estabelecendo as obrigações recíprocas, o plano de trabalho/de aplicação dos recursos, o dever de prestar contas dos recursos transferidos mensalmente, contemplando os prazos e a forma de apresentação das prestações de contas, de guarda dos documentos originais e de sua disponibilização para os órgãos de controle, e estabelecendo que a não prestação de contas de forma tempestiva implicará na imediata suspensão das transferências);

16.2 determinar o retorno dos autos à SECEX/MT para análise do resultado das diligências do item 15.”

7. Em novo despacho, o então Relator encaminhou os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação acerca da proposta de conversão em tomada de contas especial.

8. O **Parquet** especializado**,** em parecer da lavra do Subprocurador-Geral, Paulo Soares Bugarin (fls. 56/58, Vol. Principal), manifestou concordância com a proposta de conversão dos autos, desde logo, em tomada de contas especial, com fundamentação diferenciada, todavia, em conformidade com os termos abaixo:

“(...) A respeito do fundamento legal para a transferência de 4% dos recursos do Senar/MT à Famato, as entidades afirmaram que tal medida segue o modelo vigente para o Sesi e o Senac, de modo que o Regimento Interno do Senar determinou, no art. 28, inciso I, alínea **c**, que 2% da arrecadação líquida seria distribuída para a administração superior a cargo da Confederação Nacional da Agricultura (fl. 37).

9. Adicionalmente, alegaram que, com base no supracitado dispositivo regimental, o Senar/MT decidiu estender, por analogia, aquele procedimento à realidade local, consignando, no art. 21 de seu Regimento Interno, que 4% dos recursos transferidos pela Administração Central do Senar deveriam ser repassados para a Famato (fl. 38).

10. Por fim, ressaltaram que “a determinação do repasse da entidade paraestatal, para a entidade sindical, no âmbito das Administrações Regionais, está sacramentada na legislação do Serviço Social da Indústria – SESI, art. 53, do Decreto nº 57.375/65”, e mencionaram a edição do Decreto nº 5.728/2006, que aprovou as alterações no Regulamento do Senac, de que trata o Decreto nº 61.843/1967 (fl. 38).

11. As justificativas apresentadas não merecem ser acolhidas, tendo em vista que não há previsão legal autorizando o repasse de recursos do Senar/MT à Famato nem na Lei nº 8.315, de 23/12/1991, que dispõe sobre a criação do Senar, e nem no Decreto nº 566, de 10/06/1992, que aprovou o Regulamento do Senar.

12. Cumpre registrar, por oportuno, que esta Corte tratou de matéria similar à versada nestes autos em recente deliberação proferida quando da apreciação da Prestação de Contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural em Alagoas – Senar/AL, relativa ao exercício de 2004 (Acórdão nº 1.931/2007 – 2ª Câmara – Ata nº 24/2007).

13. Diante da correlação verificada entre os processos, cabe transcrever o seguinte trecho do Voto que fundamentou o supracitado julgamento, proferido por Vossa Excelência, Relator daquele feito:

‘10. A ocorrência relativa ao repasse de recursos públicos por entidades do Sistema “S” a ente de natureza privada, como as Federações, tem sido motivo de acompanhamento por parte deste Tribunal, há longa data. Em muitos julgados, esta Corte tem-se deparado com situações em que, por meio da firmatura de convênios ou outros termos, se realizam transferências dessa espécie (dentre outros, Acórdãos ns. 1.782/2003, 1. 484/2004 e 1.599/2005, todos do Plenário).

11. Nessas ocasiões, este Tribunal vem externando a preocupação com o emprego de recursos públicos por parte de entidades regidas pelo Direito Privado, sobretudo, quando se verifica o emprego em atividades que não têm correlação com a missão institucional da instituição, dissociadas dos seus objetivos legais e regulamentares.

12. O TCU, na análise de situações assemelhadas, não tem aceito a celebração de instrumentos genéricos e abrangentes, sem a previsão de execução de objetos específicos, nem plano de trabalho, cronograma de execução ou prazo de vigência, tampouco sem a obrigatoriedade de prestação de contas por parte do beneficiário. É de ressaltar que, no presente processo, não há notícias sobre o destino dado ao percentual recebido pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Alagoas.

13. O procedimento instaurado pelo Senar/AL, conforme alegado, se amparou no art. 21 do Regimento Interno do próprio Serviço Regional, editado em agosto de 2003 (fls. 153/163) - que prevê a distribuição de 6% do total dos recursos repassados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem

Rural/Administração Central à mencionada Federação - sob o argumento de analogia com os procedimentos de outros serviços regionais, como o Sesi e o Senai.

14. É fundamental fazer a distinção entre a entidade do Sistema "S" e a respectiva Federação do Estado, que não se confundem, como se uma única entidade fossem, ainda que a própria lei estabeleça vínculos dos órgãos de cúpula dos dois entes, como é o caso do Senar/AL, em que o Sr. Álvaro Arthur Lopes de Almeida ocupa os cargos de Presidente do Senar e da Faeal.

15. O Senar, mantido por contribuições parafiscais compulsórias, ou seja, de caráter público, guarda características e objetivos próprios e tem a obrigação constitucional de prestar contas sobre a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade. É óbvio que a Faeal tem alguns objetivos comuns àqueles que devem nortear a atuação do Senar. Mas não se pode negar que nem todos os interesses da Faeal se coadunam com os objetivos dessa entidade do Sistema "S".

16. O art. 21 do Regimento Interno do Senar/AL, com a previsão de repasses para a Faeal, foi idealizado, conforme alega o responsável, a partir da interpretação do art. 12 do Decreto n. 566/1992, segundo o qual, a distribuição e a forma de utilização dos recursos do Serviço Regional seriam definidos em Regimento Interno. Entretanto, pela leitura dos normativos aplicáveis à espécie, verifica-se que não há espaço para esta interpretação, nem na Lei n. 8.315/1991, que criou o Senar, nem no mencionado Decreto, que regulamentou a referida Lei.*' [Grifos nossos.]*

14. É importante observar, a título de esclarecimento, que, naquele caso, a Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Alagoas – Faeal providenciou, após a citação efetuada pelo Tribunal, o ressarcimento dos valores então questionados, o que levou esta Corte a aplicar as regras previstas no art. 12, § 2º, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, § 4º, do RI/TCU, reconhecendo a boa-fé do responsável e considerando saneado o processo, ante a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente, julgando as contas regulares com ressalva.

*15. Ressalte-se, finalmente, que, na mesma ocasião, este Tribunal determinou ao Senar/AL, entre outras medidas, que "***adote providências necessárias no sentido de compatibilizar o seu Regimento Interno aos termos da Lei n. 8.315/1991 e do Decreto n. 566/1992, deixando de aplicar o contido no art. 21 dessa norma regulamentar, por ausência de amparo legal***" e que "somente realize despesas com outras entidades, de forma conjunta, quando ficar demonstrado o atendimento, entre outros, aos seguintes requisitos: observância ao regulamento de licitações e contratos do Senar; comprovação do enquadramento do objeto entre os objetivos da entidade, bem como enquadramento do ato entre as competências conferidas aos departamentos regionais da instituição" [grifos nossos].*

16. Assim sendo, ante a supracitada ausência de amparo legal para a transferência de recursos da entidade paraestatal para a entidade sindical, consideramos que os presentes autos devem ser convertidos em TCE.

17. Quanto ao valor do débito, entendemos que deve ser considerado, para efeito de citação, o total dos recursos efetivamente transferidos à Famato, que deverá ser apurado pela Secex/MT.

18. Neste caso, não se vislumbra, data venia, a necessidade de calculá-lo por estimativa, tendo em vista que compete aos responsáveis apresentarem, quando da apresentação de suas alegações de defesa, os documentos que comprovem que os recursos ora questionados foram utilizados para prestar apoio operacional ao Senar/MT, com vistas à execução das suas atribuições.

19. A respeito da responsabilização pelo prejuízo apurado, considera-se que devem ser citados, solidariamente, o Presidente e os Conselheiros do Senar/MT que aprovaram o Regimento Interno da entidade, assim como a pessoa jurídica Famato, na condição de beneficiária.

20. Convém ressaltar, outrossim, que o art. 206 do RI/TCU estabelece, in verbis:

'Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo da imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores.

§ 1º No caso do ***caput****, a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, na forma do art. 288.*

§ 2º (...).'

21. Sobre o assunto, compete esclarecer que, mediante pesquisa realizada junto ao sistema de acompanhamento processual desta Corte, verificou-se que as contas do Senar/MT relativas aos exercícios de 2004 (TC nº 012.829/2005-6), 2005 (TC nº 012.611/2006-9) e 2006 (TC nº 017.006/2007-7) ainda não foram julgadas, sendo que a primeira se encontra suspensa, enquanto que as outras duas estão abertas.

III

22. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que os presentes autos sejam convertidos em tomada de contas especial, determinando-se a citação dos responsáveis solidários indicados no item 19 acima, para que apresentem alegações de defesa a respeito da irregularidade consistente na transferência de 4% da arrecadação do Senar/MT à Famato, com base em dispositivo do Regimento Interno da entidade, mas sem amparo legal, ou recolham aos cofres do Senar/MT os valores totais repassados à entidade sindical, que deverão ser apurados pela Secex/MT.

23. Outrossim, propugna-se pelo sobrestamento das respectivas contas do Senar/MT até o julgamento deste feito."

9. Posteriormente, estando o processo em análise no meu Gabinete, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-SENAR, por meio de seu representante legal, anexou aos autos o Memorial de fls. 82/103, Vol. Principal, no qual apresenta, novamente, justificativas para a prática do ato questionado, buscando agregar novos argumentos relativos à fundamentação legal. E, no que se refere à contrapartida oferecida pela FAMATO em vista dos recursos recebidos, acrescentou que ela também disponibiliza 84 bases físicas (sindicatos rurais) no interior do Estado do Mato Grosso e 1 (uma) base na capital, as quais são utilizadas em atividades desenvolvidas pelo SENAR. Ao final, ao tratar das propostas referentes à necessidade de devolução dos recursos, discorreu acerca da consolidação da situação de fato, pleiteando a convalidação dos atos com base nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, por atender aos requisitos de admissibilidade, entendo que o TCU deve conhecer da presente representação que foi interposta nos termos do Art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em razão da identificação, no curso de inspeção realizada na entidade, de indícios de irregularidades na transferência de recursos públicos SENAR-AR/MT à FAMATO, bem como no preenchimento do cargo de Presidente do Conselho Administrativo daquela entidade.

2. No mérito, obervo que, em relação à primeira questão tratada, foram apresentados entendimentos divergentes pelo Ministério Público junto ao Tribunal e pela Secex/MT. De qualquer modo, não obstante louvar o trabalho apresentado por ambos, peço licença para dar outro encaminhamento à matéria.

3. Consta dos autos que o SENAR-AR/MT, com fulcro no art. 44 do seu Regimento Interno, transfere à Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso – FAMATO, para apoio à administração superior, 4% do total de recursos arrecadados. Quanto a este aspecto, constam dos autos três encaminhamentos propostos, a seguir sintetizados:

3.1. a equipe de inspeção, ao concluir que a utilização, pelo SENAR, de oito veículos de propriedade da FAMATO era a contrapartida daquela entidade pelos recursos recebidos, considerou o ato antieconômico, ante o preço de mercado de locação de veículos em contraposição aos recursos mensais médios pagos. Sendo assim, considerando a receita anual do SENAR-AR/MT nos exercícios de 2004 a 2007, calculou um débito de R$ 881.600,00, a ser imputado ao seu Presidente, após a transformação dos autos em tomada de contas especial. Propôs, ainda, a suspensão cautelar do referido repasse por ser contrário às disposições do art. 26, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Regularidade Fiscal, que veda a transferência de recursos públicos a entidades privadas fora dos casos ali especificados;

3.2. o titular da Secex/MT, ante o entendimento de que as disposições legais citadas não se aplicam ao SENAR, por ser entidade paraestatal que não integra a administração pública direta ou indireta, não questionou a transferência em si, mas sim a forma como é efetivada: com vinculação indevida à receita da entidade, por entender não existir nexo entre o eventual apoio à administração superior prestado pela FAMATO e a receita auferida, e sem exigência de prestação de contas. Assim, tendo em vista que não ocorreu prestação de contas para a totalidade dos recursos transferidos, acena para a necessidade de se instaurar tomada de contas especial pela totalidade dos recursos, com proposta de realização de diligência junto à entidade para aferição de tais valores. Propôs, também, seja determinado cautelarmente àquela entidade que se abstenha de efetuar novos repasses à FAMATO sem exigir a devida prestação de contas, por meio dos instrumentos existentes para este fim;

3.3. o Ministério Público junto ao Tribunal concluiu que não há previsão legal autorizando o repasse de recursos do SENAR-AR/MT à FAMATO nem na Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a criação do SENAR, nem no Decreto nº 566, de 10 de junho de 1992, que aprovou o seu Regulamento. Dessa forma, com base no Acórdão nº 1.931/2007, adotado por esta Segunda Câmara ao apreciar matéria similar envolvendo o SENAR em Alagoas, concordou com a conversão dos autos em tomada de contas especial, propondo a responsabilização dos responsáveis pela aprovação do Regimento Interno da entidade e da FAMATO, beneficiária dos recursos, pelo valor total repassado desde 2004, e o sobrestamento das respectivas contas até o julgamento do feito.

4. Inicialmente, ante a necessidade de proporcionar uma melhor visão do assunto, traçarei um panorama da situação atual do SENAR, administrações central e regionais, no que se refere ao seu relacionamento com entidades representativas sindicais.

5. Com amparo constitucional, o Serviço Nacional da Aprendizagem Rural – SENAR, entidade privada vinculada ao sistema sindical, é beneficiário de contribuições compulsórias de empregadores sobre as respectivas folhas de salários. Ante previsão expressa do art. 62, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tal serviço deveria ser criado nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SESC.

6. Assim, por meio da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, foi criado o SENAR, nos termos do seu artigo 1º, **in verbis**: *"É criado o Serviços Nacional e Aprendizagem Rural (Senar), com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob a forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais".*

7. De acordo com o art. 2º dessa lei, o SENAR seria organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA, atual Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, com a mesma sigla, e dirigido por um colegiado sob a Presidência do titular da CNA. O art. 3º, § 3º, prevê que o produto da arrecadação das contribuições previstas terá aplicação proporcional nas diferentes Unidades da Federação, de acordo com a correspondente arrecadação, deduzida a cota necessária às despesas de caráter geral.

8. Nesse cenário, por meio do Decreto nº 566, de 10 de junho de 1992, foi aprovado o regulamento da entidade, o qual, no que se refere aos recursos financeiros, dispôs que a distribuição e a forma de utilização dos recursos seriam definidas no regimento interno, observada a proporcionalidade em relação à arrecadação, na forma prevista na lei.

9. O Regimento Interno do SENAR, aprovado pelo seu conselho deliberativo em 23 de março de 1994, dispõe, em seu art. 28:

"Art. 28 – A arrecadação líquida do SENAR será distribuída da seguinte forma:

I – 20% (vinte por cento) para despesas de caráter geral sendo:

a) 10% (dez por cento) para as despesas da Administração Central do SENAR;

b) 8% (oito por cento) para aplicação direta nos Estados, conforme normas definidas pelo Conselho Deliberativo;

c) 2% (dois por cento) para a Administração Superior a cargo da Confederação Nacional da Agricultura.

II – 80% (oitenta por cento) para aplicação em projeto e programas de formação profissional rural e promoção social realizados pelas Administrações Regionais, colaboradores, órgãos ou entidades contratadas, obedecida a seguinte proporcionalidade:

a) 80% oitenta por cento) nas atividades de formação profissional rural e promoção social;

b) 20% (vinte por cento) nas despesas de custeio e investimento."

10. Deve-se registrar que, replicando as disposições legais, o regimento interno da entidade mantém o Presidente da CNA como presidente do seu Conselho Deliberativo, o qual terá mandato de 3 (três) anos, coincidente com o mandato da Diretoria daquela confederação.

11. O SENAR-AR/MT, seguindo as disposições do Regimento Interno do SENAR – Administração Central, elaborou o seu próprio regimento, incluindo como Presidente do seu Conselho Administrativo, o Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso - FAMATO, e fez constar do seu regimento previsão para utilização dos recursos, nos termos do artigo 44, **in verbis**:

"Art. 44 – Os recursos da arrecadação transferidos pela Administração Central serão utilizados da seguinte maneira:

1. 80% nas atividades de formação profissional rural e promoção social;

2. 20% (vinte por cento) para despesas de caráter geral sendo:

3. 16% nas atividades de custeio e investimentos necessários à administração do SENAR-AR/MT;

4. ***4% como transferência em favor da FAMATO, para apoio a administração superior****."*

12. Por todo o descrito, a despeito da controvérsia envolvendo o repasse de recursos às entidades sindicais de natureza privada, percebe-se a sintonia que deve haver entre as ações do SENAR e da CNA, ou dos órgãos representativos sindicais regionais, no que se refere ao aperfeiçoamento do pessoal da área rural, uma vez que aquele serviço social, conforme previsão legal, teria organização e administração sob a responsabilidade destes últimos entes, confirmado pela obrigatoriedade do presidente da entidade representativa sindical ser o presidente do conselho deliberativo do serviço social.

13. Da leitura dos diplomas normativos citados, verifica-se que, de fato, nem na lei que instituiu o SENAR, nem no decreto que aprovou o seu Regulamento, consta autorização literal para a transferência de recursos do serviço social para a administração superior, a cargo da confederação e/ou federações regionais da área.

14. Registre-se que, no que concerne ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, tal previsão está disposta, respectivamente, no Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962, e no Decreto nº 61.843, de 05 de dezembro de 1967, com as alterações do Decreto nº 5.728, de 16 de março de 2006, os quais aprovaram os regulamentos daqueles órgãos.

14.1. O Decreto nº 494/1962, aprovou o art. 51 do regimento do SENAI, **in verbis**:

Art. 51. A quota destinada às despesas de caráter geral, prevista na legislação vigente e calculada sobre a reeita geral do SENAI, será assim distribuída:

a) 5% da receita da contribuição geral para as despesas de custeio da Administração Nacional do SENAI;

b) 4% da receita da contribuição geral para o auxílio às escolas ou cursos em regiões onde a arrecadação seja insuficiente para a manutenção do mínimo de ensino julgado necessário;

c) 4% destinados a planos de ampliação de escolas e cursos ou criação de centros de treinamentos, nas regiões Norte e Nordeste do País, ou ainda a concessão de bolsas de estudo a alunos desses centros, mediante aprovação do Conselho Nacional;

d) ***2% para a administração superior, a cargo da Confederação Nacional da Indústria****."*

14.2. Por sua vez, o Decreto nº 61.483/1967, alterado pelo Decreto 5.728/2006, aprovou os arts. 32 e 33 do Regulamento do SENAC, nos seguintes termos:

"Art. 32 Os recursos da AN (Administração Nacional) terão por fim atender às despesas dos órgãos que à integram.

*§1º A renda da AN, oriunda da contribuição prevista em lei****, com desconto da quota até o máximo de 3% sobre a cifra da Arrecadação-Geral para a Administração Superior a cargo da Confederação Nacional do Comércio****, será aplicada na conformidade do que dispuser o orçamento de cada exercício.*

Art. 33. A receita das AA.RR., oriunda das contribuições compulsórias, ***reservada a quota de até o máximo de três por cento sobre a arrecadação total da região para a administração superior a cargo das Federações do Comércio,*** *conforme critérios fixados pelo CN, será aplicada na conformidade do orçamento de cada exercício."*

15. Dessa forma, não obstante disposição constitucional de que a criação do SENAR deveria seguir os moldes da legislação relativa ao SENAI e ao SENAC, não foi assim que aconteceu, no plano estritamente literal da lei, com respeito à distribuição e utilização dos seus recursos financeiros. Como visto acima, tal matéria restou expressamente definida por meio do regulamento daquelas entidades, aprovado por meio de Decreto Presidencial, enquanto que, no caso do SENAR, a sua definição foi transferida para o seu Regimento Interno, a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo.

16. Esse, digamos, silêncio normativo, no que se refere à transferência de recursos para apoio às ações de administração desenvolvidas pelas entidades representativas sindicais junto ao SENAR, poderia ser explicado por meio de duas hipóteses principais.

16.1. Numa primeira, para coibir a efetivação dessa transferência. Mas, em uma segunda hipótese, o silêncio mostrar-se-ia eloqüente e se destinaria a possibilitar que a própria entidade, por meio de

normativos internos, identificasse a necessidade e o patamar adequado para efetivar a transferência dos recursos.

17. Julgo ser esta última hipótese a mais plausível, porquanto amparada, inclusive, pelas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Bem se vê que o art. 26 da LRF estabelece requisitos para destinação de recursos a pessoas jurídicas de direito privado, exigindo “autorização em lei específica”, mas que essa lei não se aplica às entidades paraestatais, como nos recorda o titular da Secex/MT.

18. Registre-se, aliás, que a primeira hipótese pode ser, de plano, descartada, visto que as ações desenvolvidas pelo SENAR, por disposição constitucional, deveriam seguir os moldes da legislação dos outros serviços sociais vinculados ao aperfeiçoamento profissional, as quais prevêem retribuição financeira pela administração superior a cargo de tais entidades.

19. Assim, esclarecida a primeira questão, acerca da legalidade da transferência de recursos pelo SENAR, seja administração central, seja regional, para as associações sindicais vinculadas nos termos da lei, cabe elucidar três outros pontos relevantes que também exsurgem dos autos: 1) a adequação dos montantes despendidos a este título; 2) a necessidade de prestação de contas pelos beneficiários de tais recursos; e 3) a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, para responsabilização dos responsáveis e dos beneficiários.

20. Quanto aos montantes transferidos, vê-se que, no caso da Administração Central do SENAR, foi fixado o percentual de 2% de suas receitas e que o SENAR-AR/MT, conforme aprovado por seu Regimento Interno, repassa para a FAMATO 4% de suas receitas. Observa-se mais. Tendo em vista o caso do SENAR-AR/AL, relatado no TC 010.287/2005-8, cujo repasse correspondia a 6% de suas receitas, verifica-se que não há uniformidade nas transferências realizadas para custeio de gastos com administração superior no âmbito do SENAR.

21. Ora, como não há nos autos notícia acerca de qualquer estudo que tenha sido realizado pela entidade com vistas à identificação do valor adequado a fazer frente a tais necessidades, após análise dos custos com administração superior a cargo das entidades representativas sindicais envolvidas, entendo que deva ser encaminhada determinação ao SENAR, Administração Central, para que ele o promova, amparado nos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência aos quais está inegavelmente adstrito. E, ademais, penso que o resultado de tal estudo deverá abranger as administrações regionais, permitindo que as transferências efetivadas a este título sejam efetivamente justificadas.

22. No tocante à necessidade de prestação de contas dos recursos transferidos, permito-me tecer breves considerações.

23. Por força do art. 70, parágrafo único, da CF/88, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. E, em complemento, o art. 71, II, da CF/88 determina competir ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**.

24. Nesse sentido, as associações sindicais de grau superior, como as aqui relacionadas, quando arrecadam ou administram recursos próprios de natureza privada, não estão obrigadas a prestar contas desses recursos privados, embora estejam sujeitas à jurisdição do TCU no atinente a eventuais desvios de recursos públicos que aufiram e administrem. Apenas o serviço social autônomo ao qual se vinculam estão obrigados, nos termos do art. 5º, incisos V e VI, da Lei nº 8.442, de 16 de julho de 1992, a prestar contas anuais.

25. Desse modo, estando inseridas na jurisdição do TCU e por força do art. 71, II (parte final), da CF/88, as organizações sindicais podem estar sujeitas à devida tomada de contas especial, destinada a promover a reparação do débito apurado e a imputação de responsabilidades individuais.

26. Observo que, no presente caso, a ausência de prestação de contas dos recursos transferidos impede que se verifique a completa e perfeita adequabilidade do montante transferido e a correção de sua utilização no objeto proposto. E, nesse ponto, lembro que a prestação de contas dos recursos públicos figura como verdadeiro consectário do princípio republicano.

27. Registre-se, a propósito, que, em resposta à oitiva determinada pelo então Relator dos autos, aquelas entidades, SENAR-AR/MT e FAMATO, insurgiram-se contra o argumento da equipe de inspeção de que tais recursos serviriam apenas para o pagamento do uso dos veículos colocados à

disposição pela FAMATO. Segundo afirmam, tais recursos serviriam para cobrir parte dos diversos custos administrativos da realização dos cursos de formação nos diversos municípios do Estado, utilizando as instalações dos sindicatos ou seu apoio logístico. Para tanto, foi anexada aos autos extensa relação dos cursos realizados no âmbito do Estado.

28. Nada obstante, como não há formalização de qualquer procedimento tendente a resultar na prestação de contas dos valores recebidos pela FAMATO, não é possível aferir a pronta conformidade dos gastos, em sua totalidade.

29. Por conseguinte, exsurge outra questão importante, com alerta pertinente do Secretário de Controle Externo no Mato Grosso. Trata-se da necessidade de se encaminhar determinação ao SENAR no sentido de estabelecer instrumento formal para efetivação das transferências previstas regimentalmente entre a entidade sindical e o serviço social autônomo a ela vinculado. Eis que, por meio de convênio ou outro termo de cooperação firmado com a Confederação ou Federação correspondente, devem ser estabelecidos: as obrigações recíprocas resultantes das aludidas transferências, o plano de trabalho e de aplicação dos recursos, os procedimentos para se cumprir o dever de prestar contas periodicamente, contemplando prazos e a forma, e para guarda dos documentos originais, com sua disponibilização para os órgãos de controle, bem como as sanções pelo descumprimento do pactuado, tal como suspensão imediata das transferências.

30. Enfim, relativamente à proposta de conversão desta representação em tomada de contas especial, ante a ausência de prestação de contas, tendo como débito o montante total repassado à FAMATO desde o exercício de 2004, considero não ser a medida mais adequada neste momento.

31. Conforme restou claro no histórico dos fatos e dos normativos aplicáveis, a situação analisada já se desenrola há um longo período, bem anterior ao exercício de 2004. E, assim, o problema descrito não pode se prender a este processo e a essa administração regional do SENAR, já que envolve todas as administrações regionais e a própria Administração Central.

32. De se registrar que, praticamente, as contas anuais das entidades, anteriores a este período, já foram julgadas por este Tribunal e que a maioria não mais oferece possibilidade de interposição de recurso, em decorrência do transcurso do prazo legal de cinco anos.

24. Registre-se, ainda, que tais contas, de modo geral, foram julgadas regulares, com quitação plena, ou com ressalvas, sem qualquer questionamento por este Tribunal acerca da suposta irregularidade do ato, com exceção das contas relativas ao exercício de 2004 atinentes à Administração Regional do SENAR em Alagoas.

25. A presente situação, aliás, mostra-se também similar àquela discutida no âmbito do TC 650.071/1997-2, no qual foi proferido o Acórdão nº 87/2000, tratando de despesas de condomínio entre o SESI, SENAI e a FIESC. Naqueles autos, o Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer acatado pelo Relator do processo e pelo próprio Tribunal, preocupou-se com o extenso lapso de tempo transcorrido entre a instituição do procedimento considerado irregular e a intervenção do Tribunal, registrando que a situação "*resultou em diversas contas das entidades julgadas regulares, algumas transitadas em julgado e na implícita boa-fé dos atuais responsáveis ao gerir os gastos consoante o estatuto do condomínio, como sempre foi feito*".

26. Desse modo, não vejo como adequada a proposta de conversão dos presentes autos de fiscalização em processo de TCE. É que, tendo havido contraprestação de serviços por parte da entidade sindical e boa-fé por parte dos agentes, não haveria que se falar em dano ao Erário, nem, destarte, em imputação de débito ou aplicação de multa.

27. Enfim, observo que o último questionamento que se origina dos presentes autos, qual seja, o suposto preenchimento irregular do cargo de Presidente do Conselho Administrativo do SENAR-AR/MT pelo Presidente da FAMATO, mostra-se claramente indevido.

28. Ora, a argumentação tecida pelo titular da unidade técnica é pertinente e apta a demonstrar que há amparo na Lei nº 8.315/1991 para tal procedimento.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

André Luís de Carvalho
Relator

ACÓRDÃO Nº 1620/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC - 014.533/2007-8
2. Grupo: II – Classe de assunto: VI – Representação
3. Interessado: Secex/MT
4. Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-AR/MT
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/MT
8. Advogado constituído nos autos: Francisco de Paula Filho – OAB/DF 7.530

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação interposta nos termos do Art. 86, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em razão da identificação, no curso de inspeção realizada na entidade, de indícios de supostas irregularidades na transferência de recursos públicos do SENAR-AR/MT à FAMATO - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso e no preenchimento do cargo de Presidente do Conselho Administrativo daquela entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central que:

9.2.1. promova estudos, no prazo de 90 (noventa) dias com o objetivo de avaliar a adequabilidade do valor transferido por suas unidades, previsto nos respectivos regimentos internos, às associações sindicais de grau superior, a título de apoio à administração superior por elas efetivadas, orientando-se pelos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, fazendo as correções julgadas necessárias, de modo a encaminhar a este Tribunal, ao final do prazo, a documentação referente e as medidas corretivas porventura adotadas;

9.2.2. se abstenha, desde logo, de efetuar repasses à Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil, nos termos regimentalmente previstos, sem exigir a devida prestação de contas dos recursos repassados, utilizando-se, para este objetivo, de instrumento formal, tal como convênio ou outro termo de cooperação, no qual devem ficar estabelecidos as obrigações recíprocas resultantes das aludidas transferências, o plano de trabalho e de aplicação dos recursos, os procedimentos para se cumprir o dever de prestar contas periodicamente, contemplando prazos e a forma, e para guarda dos documentos originais, com sua disponibilização para os órgãos de controle, bem como as sanções pelo descumprimento do pactuado, tal como suspensão imediata das transferências, orientando as Administrações Regionais neste mesmo sentido, no que se refere às transferências às federações às quais estão vinculadas, informando a este Tribunal, no prazo indicado no item anterior, as medidas adotadas;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Regional no Estado do Mato Grosso e à Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso;

9.4. encaminhar os autos à 5ª SECEX para que, a partir do presente momento processual, ela assuma a responsabilidade pelo prosseguimento do feito, promovendo as devidas comunicações processuais, entre outras medidas que se mostrem necessárias, e o monitoramento do cumprimento das determinações contidas na presente deliberação, de modo a permitir que as medidas ora apontadas sejam observadas, no que couber, por todas as entidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, em âmbito nacional e regional.

10. Ata nº 32/2008 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1620-32/08-P
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-525.084/1997-5 (com 1 volume e 3 anexos)
Natureza: Recurso de Revisão
Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Piauí – Senac-PI
Recorrente: Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU
Responsáveis: José Alves do Nascimento (CPF 066.031.813-04), ex-Presidente; e Francisco Valdeci de Souza Cavalcante (CPF 048.380.683-87), ex-Diretor Regional

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 1996, JULGADAS REGULARES COM RESSALVA. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÃO.

Dá-se provimento a recurso de revisão interposto pelo Ministério Recurso Público junto ao TCU quando verificada, em processo conexo, irregularidade não considerada no acórdão impugnado.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão (fls. 1/2, Anexo 1) interposto pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU contra deliberação proferida pela 1ª Câmara, constante da Relação nº 02/2000, Gab. Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, **in** Ata nº 03/2000, Sessão de 08/02/2000, que julgou regulares com ressalva as contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí – Senac-PI, relativas ao exercício de 1996, dando quitação aos responsáveis.

2. O MP/TCU, ora recorrente, afirma que no TC-014.074/2001-4, autuado como Solicitação, o TCU foi informado acerca de irregularidades praticadas no âmbito do Senac/PI, durante os exercícios de 1996 a 1999, e que a Secex/PI, ao analisá-las, concluiu pela imputação de débito solidário aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Alves do Nascimento, Diretor Regional e Presidente, respectivamente, durante os exercícios inquinados. Aduz que tais irregularidades não foram apreciadas na prestação de contas referente ao exercício de 1996, objeto do presente processo. Assim, restaria demonstrado o interesse do MP/TCU em recorrer, com base no disposto no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 288 do Regimento Interno desta Casa.

3. No âmbito da Serur, o exame preliminar de admissibilidade (fls. 4/5, Anexo 1) do presente recurso opinou pelo seu conhecimento, posição que acolhi na forma do despacho de fl. 7 deste Anexo 1.

4. Transcrevo, a seguir, no essencial, o exame inicial do mérito do recurso realizado por aquela unidade técnica (fls. 4/5, Anexo 1), que concluiu pela citação dos mencionados dirigentes:

"*(...)*

<u>MÉRITO</u>

<u>Razões do recurso</u>

(...)

4. [o recurso] *diz que foi extraída cópia do Relatório da Comissão de Inquérito instituída pela Administração Nacional do Senac, o qual veio a constituir os volumes 1, 2 e 3 do TC-014.074/2001-4. De acordo com esse relatório, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante havia sido admitido no quadro do Senac-PI em 21/12/95* [o correto é 1º/01/96, cf. fl. 67, anexo 3]*, por ato de seu Presidente José Alves dos Santos, entrando em exercício a partir de 1º/12/96* [talvez o correto seja 1º/02/96]*, no cargo de Consultor - o qual só veio a ser criado em 26/12/96* [o correto é 26/02/96, cf. fl. 67, anexo 3] *– com*

percepção cumulativa do salário com a remuneração da função comissionada de Diretor Regional. Além de consultor, ele também era contratado da Companhia Energética do Piauí – Cepisa, que o indicou em 02/01/96 para ser o responsável pelo acompanhamento e gerenciamento do Convênio firmado com o Senac-PI para o desenvolvimento de recursos humanos da referida Companhia, com remuneração a cargo da mesma e jornada mínima fixada em quatro horas diárias, o que totalizaria uma jornada diária de trabalho de doze horas, sendo, portanto, inadmissível pela nossa legislação em vigor.

5. Observa que à fl. 6 do volume 1 do TC-014.074/2001-4 (vide fl. 70, anexo 3, deste) há referência ao fato de também haver um contrato de trabalho do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, na qualidade de professor, com a Universidade Federal do Piauí, que também deveria ser objeto de apuração para fins de quantificação do débito.

6. Registra que, no tocante à acumulação de cargos, a questão está sendo analisada no bojo das contas do Senac-PI relativas aos exercícios de 1998 e 1999, objeto dos processos nºs 008.677/1999-9 e 009.448/2000-4, nos quais foi determinada a quantificação do débito para fins de citação.

7. Alega que, para a apuração e ressarcimento dos valores pagos indevidamente no exercício de 1996, faz-se necessária a reabertura das contas do referido exercício, as quais já foram julgadas na Sessão de 08/02/2000.

8. Por fim, requer a revisão do julgamento das contas do Senac/PI, referentes ao exercício de 1996, proferido pela 1ª Câmara na Sessão de 08/02/2000 por meio de Acórdão inserido na Relação nº 02/2000 – Gab. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, Ata nº 03/2000, publicado no DOU de 16/02/2000, de forma a permitir a quantificação e imputação de débito aos responsáveis pela irregularidade ora suscitada, e aplicar-lhes as sanções cabíveis, em novo julgamento dessas contas.

Análise

(...)

10. A respeito da irregularidade em foco, o Analista da Secex/PI Domingos Sávio de Menezes Araújo havia proposto que o Ministério Público junto ao TCU interpusesse recurso de revisão para reabertura das contas, sugerindo a citação do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, em solidariedade com o Sr. José Alves do Nascimento, 'em relação aos valores pagos a maior em 1996' ao primeiro, proposta com a qual concordou o Sr. Secretário, formulada nos seguintes termos (fls. 75 e 77, Anexo 2):

'a) TC-525.084/1997-5, relativo ao Exercício de 1996: a fim de que sejam citados solidariamente os Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Alves do Nascimento em relação aos valores pagos a maior em 1996 ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante pelo exercício da Função Comissionada de Diretor Regional, pois a legislação pertinente prevê apenas a opção entre o valor da Função Comissionada ou o somatório dos valores do Cargo Permanente e da Função Gratificada correspondente, não havendo previsão normativa para a percepção acumulada dos valores da Função Comissionada e do Cargo Permanente.'

11. Ocorre que, como se vê da transcrição acima, não houve explicitação do valor do débito, elemento indispensável à expedição da citação. Compulsando os autos, verificou-se que consta à fl. 95 do vol. 1 do TC-014.074/2001-4 (correspondente à fl. 30 do Anexo 3 deste), o 'Mapa Demonstrativo dos Valores Pagos Indevidos ao Sr. Franciso Valdeci de Sousa Cavalcante', apresentando os valores da remuneração recebidos mensalmente. Nota-se que a Secex/PI, embora não tenha indicado o valor do débito na proposta em tela, referiu-se a ele no corpo da instrução (fl. 65, Anexo 2), fazendo remissão à referida fl. 95.

12. De acordo com o referido mapa demonstrativo, os valores 'Recebidos a Maior' nos meses de janeiro a dezembro de 1996, incluindo o 13º salário, atingiram a quantia de R$ 14.235,00, conforme detalhamento mensal reproduzido na tabela abaixo:

Mês/Ano	*Remuneração Devida*	*Remuneração Recebida*			*Recebido a Maior*	*Encargos Sociais*	*Total Pago Indevido*
		Vlr. Salário	*Vlr. FC 1*	*Total*			
Jan/96	*1.465,00*	*1.007,00*	*1.465,00*	*2.472,00*	*1.007,00*	*322,24*	*1.329,24*
Fev/96	*1.465,00*	*1.007,00*	*1.465,00*	*2.472,00*	*1.007,00*	*322,24*	*1.329,24*
Mar/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Abr/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Mai/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Jun/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Jul/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Ago/96	*1.616,00*	*1.111,00*	*1.616,00*	*2.727,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*

Set/96	*2.000,00*	*1.111,00*	*2.000,00*	*3.111,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Out/96	*2.000,00*	*1.111,00*	*2.000,00*	*3.111,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Nov/96	*2.000,00*	*1.111,00*	*2.000,00*	*3.111,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Dez/96	*2.000,00*	*1.111,00*	*2.000,00*	*3.111,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
13º Sal.	*2.000,00*	*1.111,00*	*2.000,00*	*3.111,00*	*1.111,00*	*355,52*	*1.466,52*
Total	*22.626,00*	*14.235,00*	*22.626,00*	*36.861,00*	*14.235,00*	*4.555,20*	*18.790,20*

13. Assim, neste momento processual, cabe promover a citação na forma proposta pela Secex/PI, acrescida do valor do débito, que, como visto, já estava quantificado.

CONCLUSÃO

14. Ante o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo, preliminarmente, que:

a) sejam expedidos ofícios de citação ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e ao Sr. José Alves do Nascimento, como responsáveis solidários, abrindo-lhes oportunidade para:

a.1) exercerem o contraditório quanto ao requerimento de reabertura das contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí, relativas ao exercício de 1996;

a.2) apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí, a quantia de R$ 14.235,00 (quatorze mil, duzentos e trinta e cinco reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir das datas indicadas no demonstrativo anexo, na forma da legislação em vigor, em razão dos valores pagos a maior em 1996 ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante pelo exercício da Função Comissionada de Diretor Regional do Senac/PI, uma vez que a legislação pertinente prevê apenas a opção pelo valor da Função Comissionada ou pelo somatório dos valores do Cargo Permanente e da Função Gratificada correspondente, não havendo previsão normativa para a percepção acumulada dos valores da Função Comissionada e do Cargo Permanente;

b) seja comunicado aos referidos responsáveis que:

b.1) o não-atendimento à citação caracterizará a sua revelia, para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/92;

b.2) a rejeição das alegações de defesa poderá ensejar o julgamento pela irregularidade de suas contas relativas ao exercício de 1996, prestadas sob o TC nº 525.084/1997-5, a condenação em débito e a aplicação de multa, sem prejuízo das demais medidas previstas na Lei nº 8.443/92 e legislação pertinente;

c) sejam-lhes encaminhadas, juntamente com o ofício de citação, para subsidiar sua defesa, cópias desta instrução e do recurso interposto, informando-lhes, ainda, que as informações e documentos constantes dos anexos 2 e 3 deste processo (TC nº 525.084/1997-5) serão considerados na análise do presente recurso.”

5. Devidamente citados (fls. 14/20, Anexo 1), os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa (fls. 21/29 e 38/45, Anexo 1), examinadas nos seguintes termos pela instrução da Serur de fls. 48/55 do Anexo 1:

“(...)

5. Embora apresentadas em peças distintas, as contra-razões serão analisadas em uma mesma instrução, por convir à racionalidade processual, o que será feito apresentando-se os argumentos dos recorridos, de forma sintética, seguidos das respectivas análises, sendo que os argumentos comuns serão enfrentados de forma conjunta.

Argumentos do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (fls. 21/29)

6. Argumento. Preliminarmente o recorrido argumenta que há óbice à admissibilidade do recurso, por ‘não estar presente a superveniência de qualquer documento novo – apesar da alusão ao TC-014.074/2001-4 – com eficácia sobre a prova produzida.’ Dessa forma, não estaria atendido o requisito previsto no art. 35, III, da Lei nº 8.443/92. Nessa linha, diz que o fato de estar recebendo salário do cargo efetivo e remuneração da função comissionada ‘era à época conhecido pela Fiscalização, tendo sido a prestação de contas aprovada com ressalvas’.

*6.1 Alega ainda que o pedido de revisão do MP/TCU ‘ocasionará a quebra da segurança jurídica e da certeza do direito para o Defendente, posto que sob o manto da legalidade (com outorga de ampla defesa e contraditório, sob o sequenciamento imposto pelo **due process of law**), pode-se editar ato disciplinar sem suporte nas provas coligidas nos autos do processo TC-525.084/1997-5.’ (fls. 21/22).*

7. Análise. As contas prestadas pela Administração Regional do Senac/Piauí, relativas ao exercício de 1996, foram julgadas por este Tribunal na Sessão de 08/02/2000, nos termos do Acórdão constante na

Relação nº 02/2000, Ata nº 03/2000 (fl. 388, v.p). Ocorre que, no âmbito da aludida prestação de contas, não se tratou da acumulação de remunerações ora questionada, pois somente em 20/09/2001 é que foi protocolado um requerimento da Sra. Miraneide G. dos Santos Veras, autuado no TC-014.074/2001-4, trazendo informações acerca do assunto (fls. 02/05, Anexo 2), inclusive quanto à existência do Relatório da Comissão de Inquérito instituída pela Administração Nacional do Senac. Certo é que a matéria não havia sido discutida no bojo das contas de 1996, julgadas em 2000, sendo que os novos documentos obtidos e processados pela Secex-PI foram encaminhados ao Ministério Público, ora recorrente, em março de 2004 (fl. 78, anexo 2).

7.1 Com efeito, foram extraídas cópias do Relatório da Comissão de Inquérito e outros documentos constantes do TC-014.074/2001-4, os quais passaram a constituir os anexos 2 e 3 do presente processo. No ofício de citação, a Secex-PI frisou que tais documentos seriam considerados na análise do recurso, colocando-se à disposição para conceder vista e cópia deles, caso requeridas (fls. 14/16). Portanto, mostra-se infundado o receio de que haja punição sem suporte em provas.

7.2 Do acima exposto, verifica-se estar o recurso fundado na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, restando atendido o requisito previsto no art. 35, III, da Lei nº 8.443/92, podendo ser conhecido pelo Tribunal.

8. Argumento. O Senac é uma entidade paraestatal, de natureza privada, integrante do sistema 'S', de forma que não figura entre aquelas previstas no ***caput*** *do art. 37 da Constituição Federal, sendo que os princípios ali impostos à Administração Pública direta e indireta não são aplicáveis ao Senac, até porque este possui normas próprias.*

8.1 Em reforço a essa tese, colacionou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins), com entendimento no sentido de que entidades paraestatais como Sesi, Sesc, Senai e afins não integram a Administração Pública direta ou indireta.

8.2 'Assim sendo, estaria o aludido ente [Senac] submetido ao princípio da legalidade imposto aos particulares', bem como ao 'princípio da autonomia da vontade', pelo qual 'o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe.' (fls. 23/24).

9. Análise. Convém ter presente a irregularidade pela qual responde o recorrido: 'valores recebidos a maior em 1996 pelo exercício da Função Comissionada de Diretor Regional do Senac/PI, uma vez que a legislação pertinente prevê apenas a opção pelo valor da Função Comissionada ou pelo somatório dos valores do Cargo Permanente e da Função Gratificada correspondente, não havendo previsão normativa para a percepção acumulada dos valores da Função Comissionada e do Cargo Permanente.' (fls. 17/19).

9.1 No caso, o então Presidente da Administração Regional do Senac/PI, Sr. José Alves do Nascimento, ao determinar o pagamento da remuneração da Função Comissionada de Diretor Regional (FC-1), juntamente com o salário do cargo de Consultor, ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nos termos da Portaria nº 79/95 (fl. 34), o fez com infringência à norma que preordena a opção, contida no art. 3º da Resolução nº 20/85 (fl. 31).

9.2 Portanto, a sua responsabilização neste processo decorre do recebimento de valores indevidos, fruto de infringência às normas próprias do Senac, entre outras razões.

9.3 Quanto à sujeição das entidades que integram o chamado sistema 'S', como o Senac, à fiscalização do Tribunal de Contas, a 1ª Turma do STF já decidiu nesse sentido, conforme ementa a seguir reproduzida:

'EMENTA: Competência: Justiça comum: ação popular contra o SEBRAE: L. 4717/65 (LAP), art. 20, f; CF, art. 109, IV; Súmula 516. 1.O SEBRAE não corresponde à noção constitucional de autarquia, que, para começar, há de ser criada por lei específica (CF, art. 37, XIX) e não na forma de sociedade civil, com personalidade de direito privado, como é o caso do recorrido. Por isso, o disposto no art. 20, -f-, da L. 4717/65 (LAP), para não se chocar com a Constituição, há de ter o seu alcance reduzido: não transforma em autarquia as entidades de direito privado que recebam e apliquem contribuições parafiscais, mas, simplesmente, as inclui no rol daquelas - como todas as enumeradas no art. 1º da LAP - à proteção de cujo patrimônio se predispõe a ação popular. 2. Dada a patente similitude da natureza jurídica do SESI e congêneres à do SEBRAE, seja no tocante à arrecadação e aplicação de contribuições parafiscais, seja, em conseqüência, quanto à sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas, aplica-se ao caso a fundamentação subjacente à Súmula 516/STF: 'O Serviço Social da Indústria - SESI - está sujeito

à jurisdição da Justiça estadual' (RE 366168, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, DJU de 14/05/2004). (Grifo nosso).

9.4 No âmbito desta Casa, o entendimento consolidado é no sentido de que, ao exercer sobre essas entidades sua competência constitucional e legal de fiscalização, fixadas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal c/c o art. 1º da Lei nº 8.443/92, o Tribunal examina a observância aos princípios insculpidos no art. 37 da ***Lex Legum****. Verificando o descumprimento, podem ser aplicadas aos responsáveis as sanções previstas na citada lei, especialmente se os regulamentos próprios delas houver sido infringidos, conforme restou assentado nos votos condutores do Acórdão nº 57/2001 e Acórdão nº 1.723/2004 – 2ª Câmara, entre outros.*

9.5 Portanto, em que pese a sua natureza jurídica de direito privado, o Senac, sendo responsável pela arrecadação e aplicação de contribuições parafiscais, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, entre outros, conforme a jurisprudência pacificada neste Tribunal.

10. Argumento. A norma que proibia a percepção cumulativa da remuneração de função comissionada com salário do cargo permanente (Resolução nº 20/85 - Senac/PI) foi revogada tacitamente pela Resolução nº 12/91 - Senac/PI, que regulou inteiramente a matéria, aprovando o novo Regulamento de Pessoal, sendo que, atualmente, tal cumulatividade é amparada pelo art. 38 desse último normativo, que dispõe: 'Além do salário e gratificação de função, os empregados fazem jus (...)'. Dessa forma, 'a designação feita através da Portaria nº 79/95 encontra-se respaldada pelo princípio da legalidade, uma vez que o art. 38 da Resolução 12/91 autoriza a percepção cumulada de salário e gratificação de função, no caso, Diretor Regional (Função Comissionada FC-1).'

11. Análise. A interpretação dada pelo recorrido para o ***caput*** *do art. 38 citado, a toda evidência, é insustentável, pois o fato de existirem outras vantagens a que 'os empregados fazem jus', devidamente identificadas nas alíneas 'a' a 'g' do referido artigo, não permite concluir que essa norma tenha autorizado a percepção cumulada do salário de Consultor com a remuneração da Função Comissionada de Diretor Regional (FC-1), como pretende o recorrido.*

11.1 Em verdade, a sistemática de remuneração dos ocupantes de cargos em comissão é objeto das seguintes normas internas do Senac/PI:

a) Resolução nº 20/85 - Senac/PI, arts. 2º e 3º, que dispõem (fl. 31):

'Art. 2º. O ocupante de cargo em comissão perceberá remuneração mensal correspondente a esse cargo, não fazendo jus a salários e vantagens.

Art. 3º. O ocupante do cargo em comissão, mediante declaração escrita, poderá optar pelos vencimentos e adicionais de seu cargo permanente e gratificação de função correspondente ao cargo de confiança que exerce.'

b) Resolução nº 13/91-Senac/PI, item 4.2 e Anexos III e IV, do seguinte teor (fls. 142, 145, 172 e 174, anexo 3):

'4.2. REMUNERAÇÃO: é o montante constituído pela soma das seguintes parcelas:

- salário-base ou inicial do cargo

- adicional por tempo de serviço

- função gratificada.

A remuneração do ocupante em exercício de cargo em comissão equivalerá ao valor atribuído ao mesmo.

(...)

ANEXO III - TABELA DE SALÁRIOS DOS CARGOS PERMANENTES - PROPOSTA JULHO/1991

CLASSE	*CARGO*	*JORNADA TRABALHO SEMANAL*	*LOTAÇÃO ATUAL EM EXERCÍCIO*	*TABELA SALARIAL*	
				MÍNIMO	*MÁXIMO*
I	*ASSESSORAMENTO SUPERIOR CONSULTOR*	*40*	*02*	*136.900*	*273.800*

(...)

ANEXO IV

TABELA DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA

(JULHO-1991)

FUNÇÕES/NÍVEIS	*VALORES*
I- COMISSIONADA	
FC-1 – Direção Regional	*201.500,00*
FC-2 – Direção de Divisão	*161.200,00*
II – GRATIFICADA	
FG-1 – Direção Regional (*)	*43.800,00*
FG-2 – Direção de Divisão (*)	*34.100,00*
FG-3 - Direção de CFP/Teresina	*30.000,00*
FG-4 - Chefia de Seção	*26.900,00*
FG-5 - Chefia de Setor	*18.000,00*

(*) Opcional

11.2 Uma leitura atenta das normas acima reproduzidas leva-nos a concluir que, ainda que se admita a revogação tácita da Resolução nº 20/85-Senac/PI, como pretende o recorrido, o fato é que as Resoluções nº 12 e 13/91-Senac/PI não alteraram a sistemática de remuneração das funções comissionadas, no caso de serem exercidas por funcionários que ocupam cargos permanentes, ou seja, estes continuam obrigados a fazer opção ou pelo valor da Função Comissionada, no caso, FC-1, ou pelo somatório do salário e vantagens do Cargo Permanente, cumulado com o valor da Função Gratificada correspondente (no caso, FG-1), não sendo lícita, vale ressaltar, a cumulação do valor da Função Comissionada (FC) com a remuneração do Cargo Permanente.

*11.3 No caso **sub examen**, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante recebeu salário do cargo de Consultor cumulado com o valor da Função Comissionada de Direção Regional (FC-1), no exercício de 1996, conforme demonstrado no ofício de citação (fls. 17/19).*

11.4 Daí porque não procede o argumento do recorrido.

12. <u>Argumento</u>. A responsabilidade por sua designação para o exercício da função comissionada cumulada com o cargo de consultor jurídico é do Presidente do Senac à época, pois 'o empregado não pode ficar a mercê de qualquer suposta irregularidade perpetrada pelo empregador, até porque qualquer valor recebido em razão da função exercida se constitui salário, que tem caráter alimentar, e por força de norma constitucional expressa é irredutível'.

12.1 O Conselho Fiscal da Administração Nacional do Senac, assim como o Conselho Regional do Senac/PI, aprovaram as contas relativas ao ano de sua admissão e dos anos subseqüentes. Assim, 'inexiste responsabilidade do Requerente sobre hipotético ato ilícito, não tendo pelo que ressarcir o Senac/AR/PI'.

12.2 O defendente não pode ser responsabilizado, muito menos de forma solidária, pois esta não pode ser presumida, mesmo no caso de ato ilícito.

12.3 Se houve erro ele deve ser imputado ao responsável, que dispõe de ação regressiva contra eventual beneficiário dele, caso este tenha agido de má-fé, 'posto que agindo de boa-fé é pacífico na jurisprudência e previsto em lei que o pagamento deve ser considerado válido para todos os efeitos.'

12.4 Aplica-se ao caso o disposto no art. 309 do Código Civil, 'que diz: O pagamento feito de boa-fé ao credor putativo é válido, ainda provado depois que não era credor'.

13. <u>Análise</u>. A responsabilidade está sendo imputada solidariamente ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante por ser o beneficiário dos pagamentos ilegais decorrentes do ato de designação praticado pelo Presidente do Senac/AR/PI. O fundamento legal para essa responsabilização é dado pela Lei nº 8.443/92, art. 16, III, § 2º, 'b' c/c o art. 209, § 4º, II, do Regimento Interno/TCU.

13.1 Quanto à aprovação das suas contas pelos Conselhos Fiscal e Regional do Senac/PI, ela não vincula o julgamento que o TCU realiza no exercício de sua competência constitucional (art. 71, II), respeitado o devido processo legal regulado pela Lei nº 8.443/92.

14. <u>Argumento</u>. 'Os valores percebidos pelo Recorrente [o correto é Recorrido] tinham o caráter alimentar, uma vez que se constituía salário ... do cargo de consultor mais o valor correspondente à função comissionada de Diretor Regional'. Tais valores não podem agora ser devolvidos porque foram utilizados pelo empregado no seu sustento e de sua família.

14.1 Deve-se adotar no caso vertente, por analogia, a solução que vem sendo dada pela Justiça do Trabalho no caso de contrato de trabalho no serviço público anulado por ausência de concurso público, qual seja, não impor a devolução dos valores recebidos, e sim considerá-los como contraprestação do trabalhador.

15. Análise. A devolução que está sendo cobrada restringe-se aos valores recebidos a mais indevidamente, de sorte que o direito do empregado à contraprestação do salário está sendo respeitado.

15.1 Neste caso, o entendimento esposado pelo Tribunal é no sentido de que o servidor (ativo e inativo) ou o pensionista deve restituir ao Erário o que recebeu indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, nos termos da Súmula nº 235, ***in verbis****:*

'SÚMULA Nº 235: Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal.'

15.2 Embora os funcionários do Senac não se enquadrem perfeitamente no conceito de servidor público, isso não afasta a aplicação ao presente caso do princípio encerrado na aludida Súmula nº 235, pois trata-se de valores indevidamente recebidos a título de salário e remuneração de função comissionada, às custas de recursos públicos, correspondendo, portanto, à hipótese ali prevista.

15.3 Registre-se que não cabe aplicar ao caso vertente o disposto na mencionada Súmula 106, uma vez que a exceção é restrita a importâncias recebidas a título de aposentadorias, reformas e pensões, o que não ocorre no caso em análise.

Argumentos do Sr. José Alves do Nascimento (fls. 39/45)

Serão apresentados e analisados somente os argumentos diversos daqueles apresentados pelo Sr. Francisco Valdeci.

16. Argumento. A portaria de designação do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante para o exercício da função comissionada e do cargo permanente foi aprovada pelo Conselho Regional do Senac/PI, pelo Conselho Fiscal Nacional e pelo TCU, quando do julgamento das contas da entidade relativas aos exercícios de 1995 a 1999. Uma vez que as contas 'de 1995 a 1998' haviam sido aprovadas, não podem as de 1996 ser reapreciadas e rejeitadas 'por atos praticados à época que permaneceram incólumes no próprio julgamento, sob pena de ferir a segurança jurídica das relações.' (fl. 44).

16.1 Raciocina que 'se as contas de 1997 [talvez ele quisesse se referir às de 1996] foram aprovadas e não houve qualquer ressalva no ato de nomeação e pagamento de empregados', o entendimento não poderia ser outro 'senão o de que a sua administração estava perfeita.' (fl. 45).

16.2 'Ademais, se há um erro, este deve ser detectado e apresentado imediatamente pelos responsáveis pelo julgamento da administração ..., sob pena de permitir que o erro persista e quem o esteja praticando nunca o corrija, vindo a cair em uma verdadeira cilada.' (fl. 45).

17. Análise. No contexto da prestação de contas do Senac/PI, exercício de 1996 (TC-525.084/1997-5), o que se observa é que a questão concernente aos pagamentos a maior em favor do Sr. Francisco Valdeci, efetuados com base na portaria editada pelo Sr. José Alves do Nascimento, não havia sido suscitada no bojo das contas, tampouco veio a ser apreciada pelo Tribunal quando do julgamento do feito. Não procede, pois, a alegação de que a aludida portaria restou aprovada pelo TCU.

17.1 Cumpre ressaltar que essa questão chegou ao conhecimento do Ministério Público/TCU somente após o julgamento das contas de 1996, ocorrido em 2000, o que justifica o fato de o MP vir agora interpor o presente Recurso de Revisão, postulando um novo julgamento das contas, e o faz com observância aos requisitos específicos da espécie recursal, inscritos no art. 35, III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 288 do RI/TCU.

Outras considerações

18. Registre-se que o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante ocupa atualmente o cargo de Presidente do Conselho Regional do Senac/PI, conforme consulta realizada em 15/09/2005 na página da entidade na internet – www.pi.senac.br.

19. Em razão desse fato, propomos que seja determinado ao Presidente do Conselho Nacional do Senac que proceda ao acompanhamento da cobrança do débito solidário imputado ao ex-Presidente do Senac/PI, Sr. José Alves do Nascimento, e ao atual, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante.

20. Por último, observa-se que não constam dos autos informações quanto às datas dos pagamentos de salário concernentes ao débito ora imputado. Contudo, tais informações são facilmente recolhidas pelo órgão do Senac/PI competente para promover a cobrança do débito imputado.

CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente Recurso de Revisão, com fundamento no art. 35, III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 288 do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando o Acórdão constante da Relação nº 02/2000 - 1ª Câmara, proferido na Sessão de 08/02/2000, Ata nº 03/2000;

b) julgar irregulares as contas do Sr. José Alves do Nascimento, ex-Presidente do Senac/PI, e as contas do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, ex-Diretor Regional do Senac/PI, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, ***caput****, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento das importâncias adiante indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Senac/PI, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas em que foram pagas as parcelas relacionadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:*

Data (1996)	*Débito*
Janeiro	*1.007,*
Fevereiro	*1.007,*
Março	*1.111,*
Abril	*1.111,*
Maio	*1.111,*
Junho	*1.111,*
Julho	*1.111,*
Agosto	*1.111,*
Setembro	*1.111,*
Outubro	*1.111,*
Novembro	*1.111,*
Dezembro	*1.111,*
Dezembro	*1.111,*

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

d) comunicar ao recorrente a deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal;

e) determinar ao Presidente do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac que adote providências com vistas ao acompanhamento da cobrança do débito solidário imputado ao ex-Presidente do Senac/PI, Sr. José Alves do Nascimento, e ao atual, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (enviar cópia do acórdão condenatório), informando ao Tribunal em sua próxima prestação de contas as medidas adotadas."

6. O Ministério Público junto ao TCU, no parecer de fls. 56/59 do Anexo 1, registra inicialmente as seguintes informações:

"a) o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante era, além de professor da Universidade Federal do Piauí, empregado da Cepisa e, para que passasse a integrar o quadro do Senac/PI, foi necessário solicitar ao Governo do Estado sua liberação da referida Companhia (fl. 7, item 8.1.1, v. anexo 3);

b) o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante admite que, além de Diretor Regional do Senac/PI, exercia outras atividades, entre elas o exercício da advocacia, sendo, à época, dirigente de uma banca de oito advogados (fl. 8, v. anexo 3);

c) o Diretório Central de Estudantes da UFPI, em ofício de 3.1.1996, informou ao Presidente da Federação do Comércio Varejista do Estado do Piauí que o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante era docente daquela universidade, admitido em 3.8.1981, em regime de 40 horas de trabalho (fls. 14/6, v. anexo 3);

d) a Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2.1.1996, estabelece que, 'para acompanhamento e gerenciamento do presente convênio, a Cepisa designa o servidor Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, devendo arcar com a remuneração deste e demais obrigações empregatícias' (fl. 94, v. anexo 3);

e) 'o Relatório de Inspeção na AR/PI, após se referir ao já antes transcrito parágrafo único do convênio com a Cepisa, faz a seguinte observação: 'Cumpre destacar que durante todo período de vigência do contrato, que ainda vigora, considerando ser o mesmo por prazo indeterminado, o Senac promoveu o referido pagamento, sem nenhum ressarcimento por parte da citada empresa'' (fl. 94, v. anexo 3);

f) o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante foi admitido pela Cepisa em 1º.9.1987, no cargo de advogado. Em 3.11.1997, foi dispensado, conforme cópia da carteira de trabalho acostada aos autos (fl. 291, v. anexo 3);

g) o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante foi admitido no Senac/PI em 1º.1.1996 e dispensado em 30.9.1999 (fls. 1, 28 e 30, v. anexo 3)."

7. Assim, por considerar a existência de questões que poderiam influenciar, direta ou indiretamente, o cálculo do dano em apuração, o que recomendaria o aprofundamento das investigações, propôs medida saneadora para que se verificasse se o Sr. Francisco Valdeci foi liberado pela Cepisa, em 1996, para a assunção dos cargos de Consultor e Diretor Regional do Senac/PI; se reduziu sua jornada junto à Universidade Federal do Piauí - UFPI enquanto esteve na Direção-Geral do Senac/PI e se efetivamente trabalhou na Universidade; se o Senac/PI foi responsável pelo pagamento da remuneração devida pela Cepisa no período e se houve o devido ressarcimento (cessão entre esferas).

8. Promovida a ação saneadora, conforme proposto, os elementos obtidos (fls. 61/72), que, por sinal, confirmaram que o Sr. Francisco Valdeci esteve em férias na UFPI de 1º/2 a 3/3/1996; e em gozo de licença-prêmio de 1º/3 a 28/6/1996 (quatro meses), 5/8 a 3/10/1996 (dois meses), 4/10/1996 a 2/12/1996 (dois meses), foram examinados nos termos da instrução de fls. 98/101 do Anexo 1, da qual extraio o seguinte excerto:

"*7. Análise. Evidenciam-se aqui outras circunstâncias que, embora não resultem em débito no presente processo, fortalecem as constatações de irregularidade. Veja-se que, por natureza, um 'cargo de direção' pressupõe dedicação exclusiva, o que contrasta com a situação encontrada, na qual, teoricamente, o defendente era ao mesmo tempo Diretor Regional do Senac/PI, consultor jurídico daquela entidade, além de ser professor da Universidade Federal do Piauí, com prejuízos presumidos ao desempenho de suas atribuições no Senac/PI.*

8. Relativamente ao cargo de professor, não prospera alegar que em 1996 esteve em gozo de férias e dupla licença-prêmio, visto que, nos termos da Lei nº 8.112/90 vigente à época, licença-prêmio não se equipara à licença sem remuneração, resultando que o defendente vinha sendo duplamente remunerado com recursos públicos federais em cargos que, em princípio acumuláveis, perdiam tal característica em função da dedicação exclusiva do cargo de direção, sendo infrutífero argumentar que, nos termos do Estatuto da OAB, poderia trabalhar no máximo quatro horas diárias na consultoria jurídica.

9. Embora não haja provas de que era a Cepisa quem efetuava o pagamento ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, deve-se presumir que os pagamentos ocorriam nos termos da cláusula terceira do convênio firmado pelo Senac/PI com aquela companhia estadual. É assim porque não é razoável incumbir desse ônus da prova o recorrido, de modo que a pretensão revisional carece de um mínimo probatório neste específico.

10. No mais, é inviável, no bojo das Contas do Senac/PI, apurar-se eventual débito relativo à acumulação de cargos na Cepisa e na UFPI, por incompatibilidade de horários, pretensão que extrapolaria o escopo das presentes contas, a menos que se entendesse que não houve qualquer prestação de serviços do Sr. Francisco Valdeci no Senac e fosse o mesmo condenado pela totalidade dos pagamentos lá recebidos, o que afrontaria o direito do trabalhador à remuneração e a razoabilidade no caso concreto.

11. De toda forma, abstraindo-se da questão da múltipla remuneração com recursos federais por vários cargos – a licença prêmio na UFPI dá-se com ônus à fonte pagadora –, os poucos meses de 1996 que teria acumulado as atividades em nítidas condições de incompatibilidade de horário não justificariam, pela materialidade, prosseguissem a apuração neste particular. Veja-se que, caso tal fosse possível, seria necessário abrir contraditório específico, afrontando os princípios da celeridade, economia processual e efetividade na apuração e cobrança do débito."

9. Ao final, com o endosso do diretor e do titular da Serur, a instrução reitera o encaminhamento anteriormente proposto às fls. 48/55 do Anexo 1, no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso, para o fim de, no essencial, julgar irregulares as contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias indicadas à fl. 101, com os acréscimos legais devidos, determinando-se ao Presidente do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac que adote providências com vistas ao acompanhamento da cobrança do débito solidário imputado aos responsáveis, informando ao Tribunal em sua próxima prestação de contas as medidas adotadas (conforme item 21 da instrução transcrita no item 5 deste Relatório).

10. Em novo pronunciamento, conforme parecer de fls. 106/108 do Anexo 1, que transcrevo a seguir, no essencial, o MP/TCU concorda com a proposta da Serur, sugerindo, em acréscimo, a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 e o encaminhamento de determinação ao Senac/PI, para que adote providências junto à Cepisa com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante:

"(...)

Afigura-se correta a proposição da unidade técnica especializada.

Em intervenção anterior no presente feito, este representante do Ministério Público opinou pela promoção de medidas saneadoras, as quais foram deferidas pelo eminente Ministro Marcos Vilaça (fls. 56/60).

Os elementos trazidos ao processo pela Universidade Federal do Piauí (fls. 66/72) e as informações prestadas pelo Senac/PI, por intermédio do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (fls. 90/3), atual Presidente e Diretor Regional à época, arrolado como responsável solidário nestas contas, denotam que o Sr. Francisco Valdeci Cavalcante esteve regularmente afastado da Universidade por quase todo o exercício de 1996, em gozo de licença-prêmio ou de férias (1º/2 a 28/6/1996 e 5/8/1996 a 2/12/1996, fls. 69/70). Os meses em que não esteve afastado coincidem, em tese, basicamente, com o período de férias escolares (janeiro, julho e dezembro), o que, em princípio, não obstaria o cumprimento da jornada do responsável junto ao Regional do Senac.

De outra parte, as diligências promovidas não lograram esclarecer se o Senac/PI foi responsável pelo pagamento da remuneração devida pela Companhia Energética do Piauí - Cepisa ao referido empregado e, em caso positivo, se houve o devido ressarcimento. A respeito, lembre-se que a Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, estabeleceu que, 'para acompanhamento e gerenciamento do presente convênio, a Cepisa designa o servidor Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, devendo arcar com a remuneração deste e demais obrigações empregatícias' (fl. 96), mas o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na Administração Regional destacou que o Senac/PI 'promoveu o referido pagamento, sem nenhum ressarcimento por parte da citada empresa' (fl. 94, v. anexo 3).

Nos esclarecimentos prestados em atenção à diligência proposta pelo MP/TCU, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante alegou, mas não comprovou, que seu salário referente ao contrato de trabalho com a Cepisa teria sido integralmente pago por esta, ante a cessão do servidor ao Senac/PI (fl. 91, item 4).

Ao ver do Ministério Público/TCU, por subsistirem dúvidas acerca da efetiva restituição dos valores devidos aos cofres do Regional, cabe propor determinação ao Senac/PI no sentido de que adote, no prazo de 30 dias, as providências cabíveis junto à Cepisa, com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nos termos da Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, haja vista que, segundo o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na Administração Regional, o Senac/PI efetuou o pagamento, sem ressarcimento algum por parte da citada entidade. Cabe, também, determinar que o Senac/PI informe ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas para solução da pendência.

Quanto ao mérito destas contas, cumpre registrar que a tese de defesa ora apresentada pelos responsáveis não foi acolhida por esta Casa nas prestações de contas dos exercícios de 1997 e 1998 (TC-525.098/1998-4 e TC-008.677/1999-9). Por meio dos Acórdãos nºs 2.335/2007-TCU-Plenário e 30/2008 TCU-2ª Câmara (impressos anexos à contracapa), as aludidas contas foram julgadas irregulares e os Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, solidariamente condenados a recolher, aos cofres do Senai/PI, as importâncias devidas.

Nesse sentido, é de todo pertinente, nestes autos, a proposta de condenação solidária dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, ex-Presidente e ex-Diretor Regional do Senac/PI, tendo em vista não ser lícita a percepção cumulativa do salário e das vantagens do cargo permanente com a remuneração da função comissionada.

Por sua clareza na análise da matéria, convém reproduzir excerto do voto condutor do Acórdão nº 30/2008-TCU- 2ª Câmara, da lavra do nobre Ministro Benjamin Zymler:

'4. Os recorrentes alegam em essência que a Resolução 20/1985, fundamento da sanção constante do acórdão vergastado, teria sido revogada pela edição da Resolução 12/1991 que aprovou o Regulamento de Pessoal do Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

Ademais, alegam que o empregado desempenhou as suas funções a contento fazendo jus às remunerações percebidas.

5. Conforme se depreende do voto condutor do acórdão guerreado, 'a Portaria 79/1995 da Administração Regional do Senac/PI, de 21.12.1995 (...), admitiu o Sr. Francisco Valdeci de Souza Cavalcante para o exercício do cargo de Consultor e designou-o para o exercício da função comissionada de Diretor do Departamento Regional, a partir de 1º.1.1996, determinando que fosse paga 'a Gratificação de Função Comissionada FC-01, de Diretor Regional, juntamente com o salário de Consultor'.'

6. Realço, ainda, que o referido acórdão não questionou a possibilidade de a função de confiança (no caso, a Diretoria Regional) ser provida por empregado ocupante de cargo permanente (no caso, o de Consultor), porque essa hipótese é contemplada pelo Regulamento de Pessoal aprovado pela Resolução 12/1991 - Senac/PI (...). O art. 4º do referido normativo dispõe que o provimento de uma função de confiança pode ocorrer por designação ou por nomeação, sendo a designação o provimento efetuado por ocupante de cargo permanente, e a nomeação o provimento por pessoa estranha ao quadro de pessoal, conforme definições contidas nos artigos 10 e 11. O que se observou foi irregularidade acerca da remuneração devida nessa situação.

7. Destaco ainda, em conformidade com as conclusões do Relator ***a quo****, que a forma de retribuição dos empregados é fixada pelo documento 'Sistemática de Cargos e Salários' aprovado pela Resolução 13/1991 - Senac/PI (...). Estabelece o seu subitem 4.2 (...) que 'a remuneração é constituída pela soma do salário-base, do adicional do tempo de serviço e da função gratificada', e que a 'remuneração do ocupante em exercício do cargo em comissão equivalerá ao valor atribuído ao mesmo'. No que interessa ao caso em exame, o Anexo III (...) fixa o valor do salário do cargo permanente de Consultor (...), da Função Comissionada e da Função Gratificada de Direção Regional (...), ambas sob a mesma nomenclatura.*

8. Ademais, realço a imprecisão terminológica quanto às parcelas devidas pelo exercício do cargo em comissão de Diretor Regional, haja vista o corpo da Sistemática de Cargos e Salários dispor que será devido o 'valor atribuído ao cargo em comissão', enquanto o seu anexo atribui à Direção Regional dois valores distintos, um denominado função comissionada e outra função gratificada, que corresponde a aproximadamente 21% do valor da primeira.

9. No entanto, uma análise sistêmica do Regulamento de Pessoal (Resolução 12/1991) e da Sistemática de Cargos e Salários (Resolução 13/1991) revela que a fixação de valores distintos para a função comissionada e a função gratificada de Diretor Regional deve atender ao propósito de diferenciar a remuneração devida nas hipóteses de a função ser exercida por ocupante de cargo permanente ou por pessoa admitida ao quadro especificamente para esse fim.

10. Destarte, a melhor interpretação estabelece que, enquanto o empregado estranho ao quadro só tem uma forma de retribuição pelo exercício do encargo fiduciário (a função de confiança), aquele que pertence ao quadro pode optar por essa retribuição ou pelas vantagens de seu cargo de origem (salário), acrescidos de um diferencial pela maior responsabilidade do encargo (função gratificada).

11. Caso prevalecesse a interpretação pretendida pelos recorrentes, no sentido da possibilidade de acumulação do salário do cargo permanente de Consultor com a função comissionada de Diretor Regional, restaria sem sentido a previsão de um valor para a função gratificada de Diretor Regional. Sendo ela bastante inferior à função comissionada e à maior parte dos cargos permanentes da Instituição, não haveria lógica em atribuí-la ao empregado estranho ao quadro, que não contaria com nenhuma outra fonte de complementação salarial e, mesmo na Direção Geral, receberia remuneração muito inferior ao de um grande número de empregados.'

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposição da Serur (fls. 100/1, item 12, alíneas 'a' e 'e') e sugere, em acréscimo, que:

a) seja aplicada aos responsáveis, individualmente, a multa de que trata o artigo 57 da Lei nº 8.443/1992;

b) sejam expedidas as seguintes determinações ao Senac/PI:

b.1) adote, no prazo de 30 dias, as providências cabíveis junto à Companhia Energética do Piauí – Cepisa, com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nos termos da Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, haja vista que, segundo o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na

Administração Regional, o Senac/PI efetuou o pagamento, sem ressarcimento algum por parte da citada entidade;

b.2) informe ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas para solução da pendência junto à Cepisa.”

11. Registre-se, por fim, que a irregularidade tratada nestes autos, concernente à percepção acumulada dos valores da função comissionada e do cargo permanente em 1996, foi verificada também nos anos de 1997 a 1999, trazendo repercussões aos julgamentos das respectivas contas da entidade relativas a tais exercícios, sendo que as de 1997 e 1999, já julgadas por ocasião da ciência do pagamento indevido pelo TCU, foram objeto de recursos de revisão interpostos pelo MP/TCU

12. Ao recurso de revisão referente às contas do exercício de 1997 (TC-525.098/1998-4), foi dado provimento, para que, reformando-se a decisão anterior, nos termos do Acórdão nº 2.131-TCU-Plenário, mantidos em sede de recurso de reconsideração pelo Acórdão nº 2.335/2007-TCU-Plenário, fossem julgadas irregulares as contas dos responsáveis.

13. Quanto às contas de 1999 (TC-009.449/2000-4), o recurso de revisão levou à fixação de novo prazo para recolhimento do valor atualizado do débito, conforme decidido no Acórdão nº 703/2005-TCU-1ª Câmara.

14. Relativamente ao exercício de 1998 (TC-008.677/1999-9), cujas contas não haviam sido apreciadas por ocasião da ciência da irregularidade pelo TCU, o pagamento indevido levou ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, que foram ainda apenados com multa individual no valor de R$ 5.000,00, nos termos do Acórdão nº 1.708/2006-TCU-2ª Câmara, mantidos, em sede de recurso de reconsideração, pelo Acórdão nº 30/2008-TCU-2ª Câmara.

É o relatório

VOTO

De início, assinalo que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/92, pelo que conheço do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a deliberação da 1ª Câmara que julgou regulares com ressalva as contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí – Senac-PI, relativas ao exercício de 1996, dando quitação aos responsáveis (Relação nº 02/2000, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, **in** Ata nº 03/2000, Sessão de 08/02/2000).

2. Quanto ao mérito, vejo que o relatório precedente, no qual foram transcritos pareces da Serur e do Ministério Público junto ao TCU sobre a matéria tratada nos autos, traz com clareza as razões pelas quais se deve dar provimento ao recurso, com vistas à reforma da deliberação recorrida, para que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, ex-Presidente e ex-Diretor Regional do Senac/PI, respectivamente, condenando-os solidariamente em débito correspondente aos salários de cargo permanente percebidos pelo último cumulativamente à remuneração de função comissionada de Diretor Regional.

3. De fato, a legislação pertinente prevê apenas a opção pelo valor da função comissionada ou pelo somatório dos valores do cargo permanente e da função gratificada correspondente, não havendo previsão normativa para a percepção acumulada dos valores da função comissionada e do cargo permanente, irregularidade também verificada nas contas do Senac/PI dos exercícios de 1997 a 1999.

4. Cabe ainda o acolhimento das sugestões do MP/TCU, no sentido de aplicar-se aos responsáveis a multa de que trata o artigo 57 da Lei nº 8.443/92, para a qual fixo o valor de R$ 2.000,00, bem como determinar ao Senac/PI que adote as providências cabíveis junto à Companhia Energética do Piauí – Cepisa, com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci, nos termos da Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, haja vista que, segundo o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na Administração Regional, o Senac/PI efetuou o pagamento, sem ressarcimento algum por parte da citada entidade. Para verificação do cumprimento da determinação, o Tribunal deve ser informado, na próxima prestação de contas, acerca das medidas adotadas.

5. Por fim, comento preliminar levantada em memorial apresentado pelo recorrente, segundo a qual o presente recurso de revisão não poderia ser conhecido, já que se fundamentou em relatório de inquérito administrativo instaurado pelo Senac/PI que foi anulado por decisão judicial transitada em julgado, pelo

que não estariam preenchidos os requisitos de admissibilidade do recurso, em face da ausência de validade e eficácia do documento que teria servido à sua interposição e justificado o seu conhecimento.

6. Destaco que a anulação do inquérito administrativo é questão que não havia sido levantada anteriormente nestes autos e, mesmo agora, vem desacompanhada de qualquer elemento que a comprove.

7. De toda sorte, a eventual anulação do mencionado procedimento administrativo o torna inválido e ineficaz como instrumento de intervenção na entidade, fim para o qual constituído, mas não faz inapta a documentação nele trazida para os fins de comprovação do pagamento ilícito, cujo conhecimento tardio pelo Tribunal, em ocasião posterior ao julgamento da prestação de contas da entidade relativas ao exercício em que ocorreu, fundamentou a interposição do recurso e o seu conhecimento.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1661/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-525.084/1997-5 (com 1 volume e 3 anexos)
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão
3. Interessados/Recorrente:
3.1. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Piauí – Senac-PI (CNPJ: 33.469.172/0005-91); José Alves do Nascimento (CPF 066.031.813-04), ex-Presidente; e Francisco Valdeci de Souza Cavalcante (CPF 048.380.683-87), ex-Diretor Regional
3.2. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Piauí – Senac-PI (CNPJ: 33.469.172/0005-91)
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
5.1 Relator da Decisão Recorrida: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Serur e Secex/PI
8. Advogados constituídos nos autos: Elizabeth Diniz Martins Souto (OAB/DF 416-A), Francisco Soares Campelo Filho (OAB/PI 2.734), Gilianna Rodrigues Flores (OAB/PI 3.603), Jeremias Bezerra de Moura (OAB/PI 4.420), João Estenio Campelo Bezerra (OAB/DF 2218), Luiz Claudio de Almeida Abreu (OAB/DF 301), Marcelo Antônio Rodrigues Viegas (OAB/DF 18.503), Marcelo Martins Eulálio (OAB/PI 2.850), Nadir Gayoso Ferraz Campelo (OAB/PI 2.989), Paulo Marcelo de Carvalho (OAB/DF 15.115), Plauto Afonso da Silva Ribeiro (OAB/DF 20.567), René Rocha Filho (OAB/DF 8.855), Saint-Clair Diniz Martins Souto (OAB/DF 23.368), Saint-Clair Martins Souto (OAB/DF 4.875), Simão Guimarães de Souza (OAB/DF 1.023), Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3037)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra deliberação proferida pela 1ª Câmara na Sessão de 08/02/2000 (Relação nº 02/2000, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, **in** Ata nº 03/2000), que julgou regulares com ressalva as contas da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí – Senac-PI, relativas ao exercício de 1996, dando quitação aos responsáveis.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 32; 35; e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito o Acórdão recorrido no que diz respeito às contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, ex-Presidente e ex-Diretor Regional do Senac/PI;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. José Alves do Nascimento e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante relativas ao exercício de 1996 da entidade, condenando-os solidariamente ao pagamento das

importâncias adiante indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Senac/PI, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas em que foram pagas as parcelas relacionadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data (1996)	***Débito***	***Data***	***Débito***
Janeiro	***1.007,00***	***Agosto***	***1.111,00***
Fevereiro	***1.007,00***	***Setembro***	***1.111,00***
Março	***1.111,00***	***Outubro***	***1.111,00***
Abril	***1.111,00***	***Novembr***	***1.111,00***
Maio	***1.111,00***	***Dezembr***	***1.111,00***
Junho	***1.111,00***	***Dezembr***	***1.111,00***
Julho	***1.111,00***	--	--

9.3. aplicar, individualmente, aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Alves do Nascimento, multa no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar ao Senac/PI que adote as providências cabíveis junto à Companhia Energética do Piauí – Cepisa, com vistas a obter o ressarcimento da remuneração do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nos termos da Cláusula Terceira, parágrafo único, do convênio firmado entre o Senac/PI e a Cepisa, em 2/1/1996, haja vista que, segundo o Relatório de Inspeção do Senac Nacional na Administração Regional, o Senac/PI efetuou o pagamento, sem ressarcimento algum por parte da citada entidade, informando ao Tribunal, na próxima prestação de contas da entidade, as medidas adotadas para solução da pendência junto à Cepisa;

9.6. determinar ao Presidente do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac que adote providências com vistas ao acompanhamento da cobrança do débito solidário imputado ao ex-Presidente do Senac/PI, Sr. José Alves do Nascimento, e ao atual, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, informando ao Tribunal em sua próxima prestação de contas as medidas adotadas.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1661-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

MARCOS VINICIOS VILACA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 005.965/2006-6
Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo

Responsáveis: Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos, Mercy Peca e espólio de Flávia Laura Peca

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTO FRAUDULENTO DE PENSÃO. CITAÇÃO. DEFESA. REJEIÇÃO. REVELIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Julgam-se irregulares, com condenação ao pagamento de débito e multa, as contas daqueles que perpetram fraude em prejuízo do erário, inabilitando os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, em razão de concessão fraudulenta de benefício de pensão praticada pelos ex-servidores Gerson de Oliveira e Robson Petrus Pereira dos Santos, em conluio com as Sr.ªs Mercy Peca e Flávia Laura Peca (falecida), também conhecida como Flávia Laura Domigues.

2. Os eventos aqui examinados fazem parte de um total de 124 pensões concedidas mediante fraude por um grupo de servidores da referida unidade do Ministério da Fazenda, apuradas inicialmente pela Polícia Federal e amplamente noticiadas na imprensa. Outras tomadas de contas especiais foram instauradas e cuidam dos demais benefícios irregulares.

3. O presente processo trata de benefício de pensão fictício incluído pelos ex-servidores Gerson de Oliveira e Robson Petrus Pereira dos Santos em nome de Mercy Peca e Flávia Laura Domigues. Consta dos autos que, no esquema constituído para o desvio de recursos, os servidores encarregavam-se da inclusão do benefício previdenciário irregular e aliciamento de interessados em participar da fraude, os quais "emprestavam" o nome e dados pessoais para a abertura de conta corrente bancária em que eram recebidos os valores, ficando a administração das contas abertas a cargo do Sr. Gerson de Oliveira. A quantia indevidamente recebida era dividida entre aqueles servidores e os titulares das contas correntes em que eram feitos os depósitos.

4. O Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fls. 280/289), tendo a autoridade ministerial tomado conhecimento dessa conclusão (fl. 290/292).

5. Na instrução inicial de fls. 296/300, a unidade técnica concluiu pela citação solidária dos quatro responsáveis por provocar, em conluio e de forma fraudulenta, o pagamento de pensão indevida, no período de 1/6/1997 a 1/5/2001, beneficiando-se com os valores pagos e causando desfalque aos cofres públicos, no valor original de R$ 297.275,09 (duzentos e noventa e sete mil, duzentos e setenta e cinco reais e nove centavos).

6. Devidamente citados pelo Tribunal, os Srs. Gerson de Oliveira e Robson Petrus Pereira dos Santos não apresentaram alegações de defesa nem recolheram o débito a eles imputado, devendo, por isso, ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, conforme previsto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

7. Com relação à citação de Flávia Laura Peca, também conhecida como Flávia Laura Domigues, cabe ressaltar que foi juntada aos autos a certidão do óbito ocorrido em 16/9/2005, onde consta não terem sido deixados bens, nem testamento (fl. 326), informações essas confirmadas em diligência dirigida ao Cartório do 1º Ofício da Família e Sucessões Regional I – Santana, da Comarca da Capital de São Paulo, que certificou a inexistência de inventário no âmbito do Poder Judiciário (fl. 391).

8. As alegações de defesa apresentadas pela Sr.ª Mercy Peca receberam manifestação desfavorável da unidade técnica, conforme excerto a seguir transcrito (fls. 376/379):

"2.3. Quanto à Sr.ª Mercy Peca, a responsável apresentou, tempestivamente, por meio de advogado legalmente constituído, suas alegações de defesa (fls. 320/371), resumidas e analisadas no tópico seguinte. Na oportunidade, noticiou o falecimento da Sr.ª Flávia Laura Domingues, sua mãe, juntando a certidão de óbito (fl. 326).

3. Exame

3.1. Neste tópico será resumida e analisada a defesa apresentada pela Sr.ª Mercy Peca.

3.2. Em suas razões, afirma a defendente que o então funcionário público, Robson Petrus, com quem tinha relações de amizade, convenceu-a a abrir uma conta bancária em nome dela, garantindo-lhe não se tratar de ato ilegal. Assim, procedeu à abertura da conta e, a seguir, entregou o cartão magnético e os talões de cheque emitidos ao Sr. Robson, quem efetivamente movimentava a citada conta. Frisa que, em troca, era-lhe repassada mensalmente uma quantia que variava entre R$ 700,00 e R$ 900,00.

3.3. Aduz que, entre os anos de 2000 e 2001, foi alertada pela instituição bancária que os depósitos efetuados na conta de sua titularidade decorriam de proventos de aposentadoria. Surpresa, reclamou com o Sr. Robson e solicitou-lhe que a excluísse deste 'esquema'. Todavia, o aludido senhor passou a ameaçá-la e, assim coagida, não conseguiu desvencilhar-se, nem denunciar o que estava ocorrendo.

3.4. Por derradeiro, assere que, como se beneficiou com ínfimos valores e em face da doença que lhe acomete há 15 anos, conforme comprovam os documentos de fls. 325/355, não tem condições de ressarcir as quantias que recebeu.

Análise

3.5. Antes de examinar as alegações da responsável, insta, por elucidativo, transcrever trechos da sentença proferida pela Justiça Federal, nos autos do processo 2001.61.81.003301-4 (fls. 356/372), ainda não transitado em julgado (informação obtida no sítio www.trf3.gov.br, fls. 374/375), no qual a Sr.ª Mercy Peca foi condenada pelo crime constante do art. 312, § 1º, do Código Penal:

'No que concerne a Mercy Peca, esta recebeu, durante quatro anos, a pensão ilícita, consoante afirmado pela própria acusada.

Mercy acrescentou que sabia que Robson trabalhava na Receita Federal e, se até 1999 apenas desconfiava de que o que estava fazendo era ilícito, depois disso teve certeza, embora continuasse a receber o dinheiro. Ressalte-se que a acusada é bancária, possui boa instrução, podendo aquilatar todas as faces dos atos praticados. Robson é sujeito passivo de outro processo criminal.

Os dados bancários da acusada demonstram o real destino do dinheiro. É fato que, pelo menos, Gerson retirava dinheiro da conta mantida pela ré no Banco do Brasil, uma vez que a partir de 1999 detinha um cartão magnético referente à conta bancária de Mercy. Entretanto, dos aproximados R$ 6.000,00 recebidos a título de pensão fraudulenta, Mercy, mensalmente retirava R$ 1.500,00 e depositava em sua conta corrente mantida no Banco Itaú S/A, como demonstram os cheques acostados aos autos no apenso nº 13.

O estado de saúde da acusada, bem com o de sua mãe, não configuram o estado de necessidade, elemento que excluiria o dolo. Não há nos autos qualquer comprovação de que o dinheiro oriundo do Ministério da Fazenda, a que a acusada não fazia juz, tenha sido direcionado para a compra de remédios ou pagamento do convênio médico Bradesco. Ao contrário, há o pagamento de R$ 2.370,52 (dois mil, trezentos e setenta reais e cinqüenta e dois centavos) à Porto Seguro Seguros Gerais, em quatro parcelas, e um cheque de R$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais) a um comércio de automóveis.

Por outro lado, os débitos referentes a farmácias são menores do que os acima apontados e certamente inferiores aos gastos em outras lojas como boutiques, lojas de presentes e magazines. Por outro lado, o que foi afirmado pela acusada acerca dos depósitos efetuados por Robson, está estampado na movimentação bancária mantida pela ré.

Mesmo que comprovado que o dinheiro obtido com a fraude tivesse sido destinado única e exclusivamente para despesas relacionadas à sua saúde, isso somente seria levado em conta quando da dosimetria da pena. Se todos os cidadãos doentes do país, ao invés de se submeter ao tratamento oferecido pela rede pública de saúde, resolvessem cometer crimes, as estatísticas de criminalidade se multiplicariam. O fato é que a doença sofrida pela ré foi usada como uma desculpa para justificar a prática do delito que, só no caso da ré, subtraiu mais de quatrocentos mil reais de dinheiro que devia estar reservado aos reais pensionistas'.

3.6. Do trecho acima transcrito, dessume-se que a responsável beneficiou-se dos recursos desviados dos cofres públicos, fato que ela mesmo já confessou, tanto em juízo, quanto nestes autos. Embora não se consiga precisar o montante usufruído pela Sr.ª Mercy Peca, o certo é que parte das quantias subtraídas foi-lhe distribuída.

3.7. Ressalte-se, ainda, que parcela dos recursos a ela destinados foi dirigida à compra de produtos diversos, que não os alegados gastos em saúde, como demonstrou a Sr.ª Juíza Federal Substituta no relatório retro transcrito. Assim, não se pode acolher o argumento, implicitamente invocado, de estado de necessidade.

3.8. Também não socorre à responsável a alegação de ter sido coagida, senão vejamos.

3.9. Para dizer que um responsável praticou uma conduta reprovável, é preciso que se possa exigir dele, na situação em que se encontrava, uma conduta diversa. O Código Penal brasileiro prevê duas causas em que não é exigível conduta diversa, o que, portanto, afastaria a culpabilidade do agente: coação moral irresistível e obediência hierárquica.

3.10. Restringindo-nos à primeira hipótese aventada, transcrevo, a fim de caracterizar qual espécie de coação enseja a exclusão da culpabilidade, trecho do autor Julio Fabbrini Mirabete (Manual de Direito Penal: Parte Geral, 11ª ed., São Paulo: Atlas, 1996, v. 1, p. 205): 'É indispensável, porém, que a coação seja irresistível, ou seja, inevitável, insuperável, inelutável, uma força de que o coacto não se pode subtrair, tudo sugerindo situação à qual ele não se pode opor, recusar-se ou fazer face, mas tão-somente sucumbir, ante o decreto do inexorável'.

3.11. Em seus ensinamentos, prossegue o i. autor: 'As condições de resistibilidade ou não de uma ameaça devem ser examinadas concretamente, levando-se em conta a gravidade dela que se relaciona com o mal prometido, relevante e considerável e considerando-se as condições peculiares daquele a quem é dirigida (condições psíquicas, idade, sexo, saúde, força etc.)'.

3.12. Portanto, utilizando-se, neste caso, subsidiariamente o ordenamento penal e considerando as qualificações da responsável: bancária, possuidora de boa instrução e capaz de aquilatar todas as faces dos atos praticados, conforme consignado pela i. Juíza do feito criminal, é fácil concluir que as mesmas não se amoldam àquelas descritas pelo penalista acima citado, razão por que entendo não ser possível a exclusão da culpabilidade da Sr.ª Mercy Peca na prática irregular aqui discutida. Ademais, é de se observar que não constam dos autos, além do depoimento pessoal prestado à Polícia Federal em Varginha/MG (fls. 179/181), quaisquer provas acerca da suposta coação sofrida pela responsável.

3.13. Desse modo, impõe-se a rejeição das justificativas apresentadas pela Sr.ª Mercy Peca."

9. Reiterando e ratificando defesa anterior, a Sr.ª Mercy Peca alegou não ter condições econômica e financeira de ressarcir qualquer valor à União, estando, inclusive, passando por dificuldades para comprar medicamentos para continuação de seu tratamento (fls. 382/384).

10. Em nova instrução de fls. 415/416, o Sr. Analista propôs que sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o espólio de Flávia Laura Peca, também conhecida como Flávia Laura Domingues, Robson Petrus Pereira dos Santos, Gerson de Oliveira e Mercy Peca, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias indicadas, com aplicação de multa, exceto ao espólio, na forma dos arts. 16, inciso III, alínea "d"; 19, **caput**; e 57 da Lei nº 8.443/1992.

11. Propôs, ainda, que os Srs. Robson Petrus Pereira dos Santos, Gerson de Oliveira e Mercy Peca sejam declarados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992.

12. O Sr. Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secex/SP manifestou-se de acordo com a proposta de fls. 415/416, observando que a boa-fé dos responsáveis não ficou comprovada nos presentes autos, o que contou com o endosso do titular daquela Secretaria.

13. O Ministério Público/TCU dissentiu da unidade técnica com relação à condenação do espólio de Flávia Laura Peca, que deverá ser excluído da responsabilidade solidária pelo débito, ante as razões expostas no parecer a seguir transcrito (fls. 418/419):

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo – GRA/SP, em razão de concessões fraudulentas de benefícios de pensão praticadas pelos Srs. Robson Petrus Pereira dos Santos e Gerson de Oliveira, ex-servidores daquela unidade, em conluio com as Sr.ªs Mercy Peca e Flávia Laura Peca, também conhecida como Flávia Laura Domingues, ocasionando prejuízos ao erário.

2. Após o regular desenvolvimento do processo, no âmbito do TCU, promoveram-se as citações válidas dos responsáveis solidários, nos termos dos ofícios de fls. 309/316, com os avisos de recebimento de fls. 317/319. Porém, transcorrido o prazo regimental fixado, os Srs. Robson Petrus Pereira dos Santos e Gerson de Oliveira não apresentaram suas alegações de defesa sobre as irregularidades apontadas nem comprovaram o recolhimento do débito apurado. Assim, caracterizada a revelia, há que se dar prosseguimento ao processo, para todos os efeitos, conforme o disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

3. Por sua vez, a Sr.ª Mercy Peca encaminhou suas alegações de defesa de fls. 320/323 e juntou a documentação de fls. 324/372. Na oportunidade, noticiou o falecimento da Sr.ª Flávia Laura Peca, sua mãe, ocorrido em 16/9/2005, conforme certidão de óbito juntada à fl. 326. Observa-se, pela instrução da unidade técnica às fls. 376/379, que as alegações da responsável, no essencial, foram bem analisadas e

consideradas insuficientes para descaracterizar a sua participação no esquema de fraude perpetrado, devidamente comprovado nos autos, que resultou em prejuízo aos cofres públicos.

4. Com relação à Sr.ª Flávia Laura Peca, verifica-se que o seu espólio não foi formalmente citado, na pessoa do(a) inventariante, como prevê a legislação em vigor e a jurisprudência do TCU. Por isso, em princípio, não poderá ser condenado solidariamente pelo débito apurado. A citação válida da Sr.ª Mercy, uma das duas filhas maiores deixadas pela falecida, segundo registro constante na certidão de óbito anexada aos autos (fl. 326), não permite a presunção de que também o espólio foi regularmente chamado ao processo para fins de estabelecer o contraditório e exercer o direito de ampla defesa, na forma preceituada no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

5. O procedimento correto, neste caso, em conformidade com a jurisprudência pacífica desta Corte, seria identificar o suposto representante legal do espólio e, em seguida, promover a sua regular citação, na forma regimental. Entretanto, considerando que uma das filhas já foi pessoalmente citada e apresentou defesa no processo, em razão do seu envolvimento direto na fraude, bem como a informação constante na certidão de óbito de que a falecida não deixou bens nem testamento, e, ainda, a certificação do órgão judicial competente de que não há registro de inventário em nome de Flávia Laura Peca (fl. 391), o Ministério Público/TCU, em observância aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, propugna-se, desde logo, pela dispensa da citação do espólio da responsável.

6. Desse modo, e considerando o entendimento já firmado pelo Tribunal em vários outros processos de mesma natureza, a exemplo dos Acórdãos nºs 2.255/2006, 2.256/2006, 44/2007, 45/2007 e 46/2007, todos do Plenário, o MP/TCU acolhe a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica às fls. 415/416, excluindo-se, todavia, o espólio da Sr.ª Flávia Laura Peca da responsabilidade solidária pelo débito, ante as razões expostas nos parágrafos precedentes".

É o Relatório.

VOTO

Este processo é parte de um conjunto de TCEs instauradas em decorrência de concessões fraudulentas de pensões na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Estado de São Paulo, com a participação de terceiros estranhos à Administração Pública.

2. As fraudes eram cometidas mediante a utilização de dados fictícios ou de servidor inativo para inclusão de instituidor de pensão, tendo como beneficiários parentes, amigos ou empregados dos servidores responsáveis pela irregularidade. Na maioria dos casos, não se chegava a formalizar processo de concessão; o sistema era simplesmente alimentado com os dados necessários à concessão do benefício.

3. No caso em exame, a Sr.ª Mercy Peca, em depoimento à Polícia Federal, afirmou que foi procurada por Robson Petrus Pereira dos Santos, ex-servidor da Secretaria da Receita Federal, que lhe pediu seus dados e documentos pessoais a fim de abrir conta corrente no Banco do Brasil, prometendo em troca ajuda financeira. Os pagamentos foram feitos de junho de 1997 a maio de 2001. O Sr. Gerson de Oliveira era responsável pela inserção dos dados no sistema informatizado do órgão.

4. Regularmente citados, os Srs. Gerson e Robson não compareceram aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/92.

5. A Sr.ª Mercy Peca apresentou defesa, mas que não é suficiente para excluí-la da responsabilidade pelo ressarcimento ao erário. Na esfera criminal, a responsável afirmou que *"se até 1999 apenas desconfiava de que o que estava fazendo era ilícito, depois disso teve certeza, embora continuasse a receber o dinheiro"* (fl. 364). Ela, assim como o ex-servidor Gerson de Oliveira, foram condenados pela prática do crime previsto no art. 312, § 1º, do Código Penal (peculato-furto). A apelação por eles interposta nos autos do processo nº 2001.61.81.003301-4 14382 ACR-SP teve o provimento negado pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

6. Como efeito da condenação, para todos os condenados, nos termos do art. 91, inciso I, do Código Penal, foi determinada a restituição do dinheiro recebido de forma fraudulenta e declarada a perda do cargo para Gerson de Oliveira, nos termos do art. 92, inciso I, uma vez presentes os requisitos objetivos e subjetivos constantes da alínea "b", do dispositivo legal.

7. Dessa forma, há elementos suficientes nos autos para fundamentar a irregularidade das contas dos Srs. Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca, na forma da alínea "d" do inciso

III do art. 16 da Lei n.º 8.443/1992, com aplicação da multa do art. 57 da mesma Lei, para a qual fixo o valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), aproximadamente 20% do valor atualizado do débito.

8. Por fim, e ante gravidade da irregularidade cometida, dou acolhimento à sugestão de inabilitação desses três responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443/1992, propondo um período de cinco anos para a penalidade.

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1662/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC 005.965/2006-6
2. Grupo II, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Gerson de Oliveira (CPF 936.016.118-72), Robson Petrus Pereira dos Santos (CPF 838.269.478-00), Mercy Peca (CPF 598.265.098-68) e espólio de Flávia Laura Domigues (CPF 214.681.108-02)
4. Órgão: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/SP
8. Advogado constituído nos autos: Nadir Brandão (OAB/SP nº 77.773)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, em razão de concessão fraudulenta de benefício de pensão praticada pelos ex-servidores Gerson de Oliveira e Robson Petrus Pereira dos Santos, em conluio com as Sr.ªs Mercy Peca e Flávia Laura Peca (falecida), também conhecida como Flávia Laura Domigues.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos responsáveis Srs. Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas a seguir indicadas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)
1/6/1997	7.353,30	1/11/1998	7.353,30	1/4/2000	6.372,21
1/7/1997	4.902,20	1/12/1998	4.902,20	1/5/2000	6.372,21
1/8/1997	4.902,20	1/1/1999	4.902,20	1/6/2000	9.558,31
1/9/1997	4.902,20	1/2/1999	4.902,20	1/7/2000	6.372,21
1/10/1997	4.902,20	1/3/1999	4.902,20	1/8/2000	6.372,21
1/11/1997	7.353,30	1/4/1999	4.902,20	1/9/2000	6.372,21
1/12/1997	4.902,20	1/5/1999	4.902,20	1/10/2000	6.372,21
1/1/1998	4.902,20	1/6/1999	7.353,30	1/11/2000	9.558,32
1/2/1998	4.902,20	1/7/1999	11.982,65	1/12/2000	6.372,21
1/3/1998	4.902,20	1/8/1999	6.372,21	1/1/2001	6.372,21
1/4/1998	4.902,20	1/9/1999	6.372,21	1/2/2001	6.372,21

1/5/1998	4.902,20	1/10/1999	6.372,21	1/3/2001	6.372,21
1/6/1998	7.353,30	1/11/1999	10.293,32	1/4/2001	6.372,21
1/7/1998	4.902,20	1/12/1999	6.372,21	1/5/2001	6.372,21
1/8/1998	4.902,20	1/1/2000	6.372,21	-	-
1/9/1998	4.902,20	1/2/2000	6.372,21	-	-
1/10/1998	4.902,20	1/3/2000	6.372,21	-	-

9.2. aplicar aos responsáveis Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. declarar os Srs. Gerson de Oliveira, Robson Petrus Pereira dos Santos e Mercy Peca inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/992, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para as providências que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1662-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

MARCOS VINICIOS VILACA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-007.287/2008-0 (com 1 vol., 2 anexos e 1 vol. de anexo)
Natureza: Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008 – Construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro)
Unidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e Secretaria de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Seobras)
Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (Diretor-Geral do DNIT), Hugo Sternick (Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT) e Luiz Fernando de Souza (Secretário da Seobras)
Interessados: Congresso Nacional, Consórcio Arco Metropolitano do Rio, Consórcio Carioca/Queiroz Galvão, Consórcio Arco do Rio e Consórcio Arco Metropolitano Rio

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. ARCO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO. IRREGULARIDADES NA APROVAÇÃO DOS EDITAIS DA CONCORRÊNCIA E NA PRÉ-QUALIFICAÇÃO DOS LICITANTES. PRESERVAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. INDÍCIOS DE

SOBREPREÇOS. REPRESENTATIVIDADE BAIXA SOBRE OS VALORES CONTRATUAIS. DESNECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. POSSIBILIDADE DE CONTINUAÇÃO DA OBRA. AUDIÊNCIAS. OITIVAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras, referente ao programa de trabalho orçamentário 26.782.1458.1K17.0033, que, neste exercício, reserva recursos para a Construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, na rodovia BR-493, a fim de promover a ligação direta entre a BR-040, a BR-116, a BR-465 e a BR-101, em um contorno de pista dupla de 70,9km de extensão.

2. Para viabilização do projeto, foi celebrado o Convênio nº TT-262/2007-00, entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Obras (Seobras), que ficou encarregada da condução geral do empreendimento. O valor ajustado entre as partes foi de R$ 928.681.172,00, sendo R$ 700.000.000,00 compromissados pela União.

3. Posteriormente, a Seobras abriu a Concorrência nº 004/2007 com o lançamento do edital de pré-qualificação das empresas construtoras interessadas. Para efeito de licitação, a obra foi dividida em quatro partes, como segue: lote 1, com 14,5km, orçado em R$ 215.816.708,31; lote 2, com 19,6km, orçado em R$ 219.997.181,57; lote 3, com 16,9km, orçado em R$ 196.262.473,95; e lote 4, com 19,9km, orçado em R$ 170.586.242,12.

4. Finalizada a concorrência, saíram vencedores, para o lote 1, o Consórcio Arco Metropolitano do Rio, formado pela Construtora Norberto Odebrecht S/A e pela Construtora Andrade Gutierrez S/A, o qual, pelo preço de R$ 214.536.754,65, firmou com a Seobras o Contrato nº 007/2008; para o lote 2, o Consórcio Carioca/Queiroz Galvão, constituído pela Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A e pela Construtora Queiroz Galvão S/A, o qual, pelo preço de R$ 218.127.252,67, firmou o Contrato nº 008/2008; para o lote 3, o Consórcio Arco do Rio, formado pela Construtora OAS Ltda. e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, o qual, pelo preço de R$ 194.998.970,17, assinou o Contrato nº 009/2008; e, para o lote 4, o Consórcio Arco Metropolitano Rio, constituído pelas empresas Delta Construções S/A e Oriente Construção Civil Ltda., o qual, pelo preço de R$ 169.204.405,26, firmou o Contrato nº 010/2008.

5. Cabe registrar que, até o término da auditoria, cujos encaminhamentos foram submetidos a este Relator em 04/08/2008, as obras não haviam sido iniciadas.

6. Ao apresentar os resultados da presente fiscalização, a Unidade Técnica do TCU trouxe assuntos por ela abordados no processo TC-002.639/2008-2 (não julgado), concernente a representação de licitante inabilitada na Concorrência nº 004/2007, e também fez novos apontamentos, concluindo pela existência de indícios de irregularidades graves, alguns dos quais, a seu ver, aconselhadores da suspensão dos contratos e dos repasses de recursos, via medida cautelar, bem como pela ocorrência de problemas menores, possíveis de ser corrigidos mediante determinações.

7. A seguir, passo a um resumo da situação descrita pela Unidade Técnica, mesmo após sua análise dos primeiros esclarecimentos prestados pelo DNIT e pela Seobras:

I – Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação da Obra

1) Convênio – ausência de cláusula essencial (achado proveniente do TC-002.639/2008-2)

O Convênio nº TT-262/2007-00 foi omisso quanto ao cumprimento da Instrução Normativa nº 001/2007 do Ministério dos Transportes. Em conseqüência, os editais da Concorrência nº 004/2007 não receberam previamente a chancela do DNIT nem obedeceram ao padrão para licitação de obras rodoviárias federais, quando se adotou o procedimento de pré-qualificação. A aprovação dada pelo DNIT só depois da homologação do certame é uma "*convalidação de atos ilegais*" e, portanto, não pode ser aceita.

Proposta: determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Diretor-Geral do DNIT; e oitiva dos consórcios contratados.

2) Licitação – restrição à competitividade – uso indevido da pré-qualificação (achado proveniente do TC-002.639/2008-2)

Na pré-qualificação, não há entrega antecipada das propostas de preços, que somente serão oferecidas em fase posterior pelos licitantes pré-qualificados. "*Tal modelo é um convite ao conluio e não pode ser utilizado a não ser em casos excepcionalíssimos.*" "*Conforme o art. 114 da Lei nº 8.666/93, o sistema de pré-qualificação somente pode ser utilizado quando o objeto da licitação recomende análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.*" "*A lei não deixa ao alvedrio do gestor a escolha desse modelo*". "*Além disso, a pré-qualificação, na licitação em tela, está sendo utilizada não como fase de pré-qualificação, mas como fase de habilitação dissociada da fase de entrega das propostas de preços.*" "*O resultado mostra claramente ausência de competitividade no certame*", visto que, para os lotes 1, 2, 3 e 4, foram pré-qualificadas 4, 6, 6 e 11 licitantes, respectivamente, sendo que, em todos os quatro contratos, os descontos sobre o orçamento global ficaram abaixo de 1%.

Propostas: determinação cautelar suspensiva dos contratos; determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Diretor-Geral do DNIT e do Secretário de Obras do Rio de Janeiro; oitiva dos consórcios contratados; e envio de cópia do relatório ao Ministério Público Federal, diante dos indícios de conluio.

3) Licitação – restrição à competitividade – exigências excessivas (achado do TC-002.639/2008-2)

"*Exigência de experiência anterior em serviços que não são parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto*", "*muitos deles menores que 1% e a maioria menor que 3%.*" "*Quanto às exigências de cunho qualitativo, 'Execução de camada de rolamento asfáltica modificada por polímero', 'Base ou sub-base de brita graduada tratada com cimento mín. 3% em peso' e 'Implantação de rodovia em pista dupla – extensão > ou = a 10km', observa-se a inclusão de especificações detalhadas que são excessivas, irrelevantes ou desnecessárias para fins de habilitação.*" Quanto à necessidade de experiência em 40.000m^3 de '*Execução de pavimento de concreto Portland*", no lote 3, "*a exigência não pode ser tão severa, tendo em vista que, no Brasil, a construção de pistas de concreto é recente, não havendo ainda um universo de empresas com grandes quantitativos executados.*"

"*A Seobras está exigindo índices de liquidez geral (>=1,5) e corrente (>=1,5) 50% acima das que o DNIT costumeiramente exige, mesmo para obras de grande vulto. Mais grave ainda é a exigência de solvência (>=2,3), que deve ser o dobro da exigida normalmente pelo DNIT.*"

"*O edital limita em 2 a quantidade de atestados para cada fase (terraplenagem, pavimentação e obras-de-arte especiais). Chama a atenção, principalmente, a limitação em 2 atestados para obras-de-arte especiais.*" "*A empresa deve comprovar toda a experiência em 2 obras-de-arte especiais de maior porte, para ser considerada habilitada a executar 20 ou mais obras de pequeno porte, o que afronta o bom senso e o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93.*" "*Pergunta-se: se as obras-de-arte especiais do lote 2 são divididas em 31 pequenas obras, por que os atestados não podem ser divididos em igual número?*"

Exigência descabida de "*indicação de usina de asfalto em local específico e declaração de compromisso de fornecimento de concreto asfáltico, bem como de indicação de localização de equipamentos mínimos*". "*A exigência, na prática, cria um monopólio e um mercado de declarações de compromisso de fornecimento de CBUQ por parte das usinas já instaladas em um raio de 50km do centro geométrico da obra, potencialmente causadores de um sem-número de possíveis licitantes. Além disso, trata-se de infração manifesta ao § 6º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, que proíbe a exigência de localização prévia de instalações de canteiros, máquinas e equipamentos.*" "*A usina de asfalto é parte do canteiro de obras, o qual pode ser construído após conhecido o resultado da licitação. Não há qualquer razão para que o órgão contratante exija que a usina de asfalto já esteja operando na data da licitação.*" "*Por fim, também infringe frontalmente o § 6º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 a exigência de indicação atual dos equipamentos mínimos considerados essenciais*".

"*Vale notar que, em relação às exigências feitas para a qualificação técnica, houve cerca de 30 inabilitações referentes ao descumprimento de diversas solicitações editalícias aqui combatidas, pertinentes à implantação de rodovia em pista dupla, geogrelha, concreto, estacas, pavimento dfe concreto e área de tabuleiro.*"

Propostas: determinação cautelar suspensiva dos contratos; determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Diretor-Geral do DNIT e do Secretário de Obras do Rio de Janeiro; e oitiva dos consórcios contratados.

4) Licitação – restrição à competitividade – direcionamento (achado do TC-002.639/2008-2)

"As exigências para habilitação técnica mostram não só a existência de restrição à competitividade como também indícios de direcionamento a alguma empresa ainda não identificada." Para os mesmos serviços, exige-se experiência em percentuais de quantitativos discrepantes, conforme os lotes. *"Fica a impressão de que se está direcionando o lote 1 para alguma empresa que não pode atestar percentual maior de solos moles e o lote 2 para alguma empresa que não tem experiência maior em ECT de 1ª e 2ª categorias e compactação de aterros." "O caso das fundações para OAE é mais grave. Além de o percentual dos lotes 1 a 3 ser menor que os outros serviços e de haver inexplicável incoerência entre os percentuais dos lotes 1 a 3 em comparação com o lote 4, aceitam-se atestados para estacas pré-moldadas, estacas estas que sequer serão utilizadas na obra." "Fica a impressão de que a exigência de experiência em estacas foi incluída para afastar a maioria dos licitantes sem, entretanto, afastar aqueles que, caso não houvesse sido efetuada a alteração de percentual e incluída a aceitação de estacas pré-moldadas, também seriam inabilitados." "Também não se entende o porquê de se exigir experiência fixa de 80 unidades para o serviço de lançamento de vigas, embora o número de unidades previstas variasse de lote para lote. No lote 4, exige-se experiência de quantitativo quase o dobro daquele que será executado (178%)." "Fica a impressão de que a uniformização de percentuais poderia prejudicar alguma empresa interessada." "Também é excessiva o percentual de 93% exigido a título de experiência para o concreto estrutural no lote 4."*

Propostas: determinação cautelar suspensiva dos contratos; determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Diretor-Geral do DNIT e do Secretário de Obras do Rio de Janeiro; e oitiva dos consórcios contratados.

5) Licitação – restrição à competitividade – subjetividade de critérios de habilitação e julgamento das propostas e exigência indevida de metodologia de execução (achado do TC-002.639/2008-2)

"O § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 dispõe que a exigência de metodologia de execução está condicionada a que a obra seja de grande vulto e de alta complexidade técnica. Entretanto, tal obra não é de alta complexidade técnica, segundo o § 9º do art. 30 da Lei nº 8.666/93". "Mesmo considerando-se ilegal tal procedimento, analisaram-se os critérios de julgamento da metodologia de execução." "Observa-se a total subjetividade da análise da metodologia de execução a ser apresentada pelas empresas licitantes. Não se informa o que será considerado inaplicável, incompatível, imperfeito, inexato ou inacabado. Tais termos podem levar a Comissão de Licitação a desclassificar a proposta que quiser, bastando, para isso, justificar a inaplicabilidade, a incompatibilidade , a imperfeição, a inexatidão ou a incompletude da metodologia apresentada."

Propostas: determinação cautelar suspensiva dos contratos; determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Diretor-Geral do DNIT e do Secretário de Obras do Rio de Janeiro; e oitiva dos consórcios contratados.

6) Licitação – restrição à competitividade – falta de reabertura do prazo para entrega das propostas após modificações substanciais no objeto licitado (achado do TC-002.639/2008-2)

A errata ao edital de pré-qualificação introduziu alterações expressivas no objeto, dado que houve:

"- aumento de aproximadamente R$ 3.850.000,00 no valor do grande item Terraplenagem;

- significativa diminuição dos valores de dois viadutos, com impacto negativo aproximado de R$ 12.830.000,00 no grande item Obras-de-Arte Especiais;

- significativo aumento de aproximadamente R$ 8.600.000,00 no valor total do grande item Equipamentos Operacionais;

- inclusão do grande item Iluminação no valor total aproximado de R$ 360.000,00."

"Cabe notar também que as modificações nas obras-de-arte especiais acarretaram também a restrição à competitividade por meio de exigências abusivas para qualificação técnica, especifiamente para o lote 4. A quantidade mínima exigida para o item Fundação para Obras-de-Arte Especiais com estacas de concreto pré-moldado ou estacas raiz, 2.000m, representava aproximadamente 23% da quantidade inicial prevista, 8.686,50m. Com a alteração, a quantidade mínima passou a representar aproximadamente 53% da nova quantidade prevista. Semelhante fato ocorreu para o item Concreto Estrutura – resistência à compressão >= 30MPa, cuja quantidade mínima exigida, 3.600m³, representava aproximadamente 50% da quantidade inicial prevista, 7.260,10m³. Com a errata, a quantidade mínima passou a representar aproximadamente 93% da nova quantidade prevista." "Não se pode dizer, considerando as significativas modificações, inclusive com o aparecimento de itens novos de

serviços, que a errata continha apenas esclarecimentos que não alteravam a formulação da proposta e que as alterações ocorridas não causariam impacto nos aspectos a serem abordados na metodologia de execução, a ser entregue apenas seis dias depois", em 28/01/2008 "*Ora, embora as propostas comerciais não fossem ser entregues no dia 28 de janeiro, a metodologia de execução a ser formulada pelas licitantes, e que foi entregue nesse dia, está intimamente ligada às condições estipuladas pelo órgão contratante para as propostas de preço*". "*Vê-se que a não-reabertura do prazo feriu irremediavelmente o § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93*".

Propostas: determinação cautelar suspensiva dos contratos; determinação cautelar suspensiva do repasse dos recursos do convênio; audiência do Secretário de Obras do Rio de Janeiro; e oitiva dos consórcios contratados.

II – Irregularidades Graves com Recomendação de Continuidade da Obra

1) Sobrepreço – Areia

"*Apesar de a areia estar limitada no Sicro a R$ 18,00, ela foi orçada em R$ 27,00, valores de maio de 2007.*" "*Considerando todos os serviços constantes da curva ABC em que a areia é utilizada como material de consumo, o sobrepreço no orçamento base decorrente da adoção de areia, inclusive transporte, com preço superior a R$ 27,00, é de R$ 8.434.792,54. Entretanto, em razão dos descontos ofertados pelas licitantes vencedoras, o sobrepreço contratual é de R$ 6.936.971,84, assim divididos:*

Lote 1, sobrepreço de R$ 3.728.807,14

Lote 2, sobrepreço de R$ 1.277.544,66

Lote 3, sobrepreço de R$ 1.259.655,53

Lote 4, sobrepreço de R$ 670.964,51".

Proposta: "*Considerando que a obra ainda não foi iniciada, caso não seja justificado o preço orçado para a areia e se verifique que há sobrepreço nos serviços contratados, pode-se fazer ajustes nas planilhas para repactuar os valores iniciais, não se considerando a paralisação do fluxo orçamentário*"; audiência do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT; e oitiva dos consórcios contratados.

2) Sobrepreço – Escavação, Carga e Transporte de material de 1ª e 2ª categorias

"*Os serviços de escavação, carga e transporte de materiais utilizando* ***motoscraper*** *em substituição ao conjunto escavadeira/caminhão basculante, de acordo com os preços do Sicro, só se apresentam mais vantajosos para os materiais de 1ª categoria em distâncias até 200m. por ocasião da elaboração de um orçamento, só seria justificável a adoção do primeiro para distâncias acima de 200m caso houvesse restrições técnicas à utilização do segundo ou se o cronograma da obra inviabilizasse sua utilização, já que a produtividade do* ***motoscraer****, tomando como exemplo os serviços em 1ª categoria, é de 320m³/h, contra 192m³/h do conjunto escavadeira/caminhão basculante, o que diminui o prazo, mas aumenta o preço por m³.*" "*De maneira análoga, os serviços de escavação, carga e transporte de materiais utilizando o conjunto trator de esteira/carregadeira/caminhão basculante em substituição ao conjunto escavadeira/caminhão basculante, de acordo com os preços do Sicro, não se apresentam mais vantajosos. Por ocasião da elaboração de um orçamento, só seria justificável a adoção do primeiro casou houvesse restrições técnicas à utilização do segundo. Quanto à produtividade, os dois conjuntos apresentam valores próximos, não se podendo considerar este ponto como fator restritivo para a utilização do segundo conjunto.*" Os sobrepreços contratuais totais, em função do uso do **motoscraper** ou do conjunto trator de esteira/carregadeira/caminhão basculante em substituição ao conjunto escavadeira/caminhão basculante, são os seguintes:

Lote 1, R$ 1.001.752,33

Lote 2, R$ 2.659.444,22

Lote 3, R$ 3.533.868,54

Lote 4, R$ 4.181.200,85.

Propostas: "*Apesar de grave a irregularidade, caso seja confirmado o sobrepreço nos serviços de escavação, carga e transporte, há saldo contratual para compensar os valores porventura indevidamente medidos, não sendo necessária a paralisação da obra*"; audiência do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT; e oitiva dos consórcios contratados.

3) Sobrepreço – BDI excessivo

"Um dos custos mais relevantes no orçamento de obras rodoviárias refere-se à aquisição de materiais betuminosos. A mera aquisição de cimento asfáltico com polímero, emulsão asfáltica e asfalto diluído envolve complexidade, custos indiretos e riscos menores do que os demais serviços executados na obra. Posto isso, o BDI incidente sobre a mera aquisição desses materiais é nitidamente menor do que o referencial, de 20,25%." "O Plenário do TCU, por meio do Acórdão nº 2.649/2007, no item 9.3.4, determinou ao DNIT que fosse adotado o BDI de 15%, o qual deverá ser utilizado como parâmetro para a obra em questão." "Assim, considerando-se a aplicação do BDI de 15% para os materiais betuminosos, (...) *para a situação após contrato, o sobrepreço na sua aquisição foi calculado em R$ 1.421.371,93"*, assim divididos:

Lote 1, R$ 579.346,96

Lote 2, R$ 38.574,23

Lote 3, R$ 204.160,93

Lote 4, R$ 599.289,81.

Propostas: "*Apesar da irregularidade grave que poderia ensejar a paralisação da obra, caso seja confirmado o sobrepreço há possibilidade de repactuação de preços e compensação no saldo contratual*"; audiência do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT; e oitiva dos consórcios contratados.

4) Licitação – Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global para serviços novos

"Não há determinação para que os preços dos itens novos não sejam superiores aos do Sicro ou, quando inexistentes nesse sistema, aos de mercado. A ausência de critérios de aceitabilidade de preços novos possibilita, em desacordo com os princípios da lei de licitação, o pagamento de preços acima dos valores de mercado ou mesmo dos sistemas referenciais de preço."

Proposta: determinar à Seobras que eventuais novos serviços devem ter o preço limitado ao Sicro ou ao Sinapi.

5) Sobrepreço – BDI indevido para o remanejamento de instalações de serviços públicos

"Pagamento aos consórcios contratados pelo remanejamento de serviços públicos executado pelas concessionárias, com base no valor cobrado pela concessionária ou pela empresa por ela cadastrada, acrescido do BDI indicado pelo contratado em sua proposta." "Indica a possibilidade de sobrepreço em razão de pagamento de BDI indevido. Caso a concessionária seja necessariamente a executora do serviço, pode a Administração Pública contratá-la diretamente, por inexigibilidade de licitação, sem necessidade de intermediação do contratado." "Há alta possibilidade de que o preço cobrado seja superior ao valor de mercado, pois acima do valor previsto pela concessionária ainda incide o BDI." "Caso haja necessidade de os serviços serem realizados por concessionária de serviço público ou por empresa por ela cadastrada, deve a Seobras avaliar a viabilidade de contratação direta. Entretanto, caso seja o consórcio vencedor da licitação o responsável pela contratação e pelos pagamentos dos serviços, é certo que os custos indiretos devem ser ressarcidos, tendo em vista que serão necessários pagamentos de impostos, despesas com administração e ocorrerão custos com encargos financeiros. Entretanto, a margem de lucro não deverá ser a mesma considerada no Sicro para o restante da obra, pois a empresa será, neste caso, apenas a intermediadora dos serviços. A margem de lucro neste caso deverá ser inferior à do Sicro, propondo-se, em conformidade com o disposto no Acórdão nº 1.020/2007-Plenário, a adoção do percentual de 2% sobre o preço de venda." "É desconhecida a quantidade de interferências a serem remanejadas, onde estão localizadas, o preço que será cobrado pelo serviço e qual a empresa que prestará o serviço." "Ressalte-se que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 4º, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades".

Proposta: determinar à Seobras que defina previamente a forma de contratação dos serviços de remanejamento e que, no caso de execução pelo consórcio contratado, limite o BDI a 15,75%, "*dado pela soma dos percentuais de custos indiretos previstos no Sicro para administração, custos financeiros e tributos e de margem de lucro de intermediação, no percentual de 2%.*"

III – Outras irregularidades

1) Inclusão de parcela referente ao Imposto de Renda (IRPJ) no BDI

"A parcela referente ao Imposto de Renda não deve integrar o cálculo do BDI, por se constituir em tributo de natureza direta e personalística." O entendimento foi firmado pelo TCU segundo o Acórdão nº 325/2007-Plenário.

Proposta: determinar que novas licitações não incluam o IRPJ no BDI

2) Ausência de cadastramento dos contratos no SIASG

"Considera-se esta falha como de aspecto formal".

Proposta: determinação corretiva

É o relatório.

VOTO

Vou começar com uma informação que julgo pertinente para a análise deste empreendimento: conforme lembrado pela Unidade Técnica, o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro teve seu primeiro projeto desenvolvido ainda no ano de 1974. Ou seja, estamos tratando de uma obra pública que está atrasada há bem mais de trinta anos e que, enfim, encontra uma oportunidade real de sair do papel.

2. Portanto, estou menos preocupado com irregularidades sanáveis ou que, no fim das contas, não tiveram efeito prejudicial à concorrência e à escolha da melhor proposta contratual. Em tais situações, não se pode nunca partir para a punição da obra em si e da população que sofre com a sua ausência. Se tanto, devem responder os administradores.

3. Com essas considerações em mente, dou a seguir minha opinião sobre as questões levantadas pela Unidade Técnica nesta fiscalização.

I – Da Medida Cautelar

4. De acordo com o relatório de auditoria, omissões nos termos do Convênio nº TT-262/2007-00 e infrações na fase de pré-qualificação dos licitantes recomendam a suspensão dos contratos de execução da obra. Concordo que alguns desacertos aconteceram, mas não acho que possam repercutir no desfazimento da licitação.

5. Ninguém nega, nem a Seobras, que os editais da Concorrência nº 004/2007 não foram enviados ao DNIT para aprovação, como orienta a IN/MT nº 001/2007, até porque o convênio não se reporta a essa obrigatoriedade.

6. O que importa, de fato, é que o DNIT acabou por referendar todo o processo licitatório. Não foi o caso de "convalidar ilegalidades", como está no relatório de auditoria. É do DNIT a competência para sancionar a licitação e, embora a entidade tenha que obedecer às decisões do TCU, não pode ser forçada a pensar igual à Unidade Técnica.

7. Afinal, a prevalecer a idéia de anular a concorrência, pelo referido motivo, provavelmente teríamos o seguinte desenrolar: a Seobras submeteria os mesmos editais ao DNIT, que de novo os aprovaria, como já fez. Completamente inútil seria, então, a atuação do Tribunal, porque as supostas ilegalidades permaneceriam. De qualquer modo, não acredito no poder ofensivo dessas "ilegalidades" apontadas pela Unidade Técnica, as quais comento adiante.

8. A pré-qualificação, apesar de incomum, está prevista na lei, e pode ser usada segundo a avaliação do gestor quanto à conveniência de examinar mais cuidadosamente a capacidade dos licitantes.

9. Se o sistema adotado constituiu-se de uma antecipação da fase de habilitação, ressalto que a própria Unidade Técnica menciona haver controvérsia doutrinária a respeito dessa possibilidade.

10. Ademais, não percebo sinais de ter havido o temido conluio advertido pela Unidade Técnica. O número de licitantes pré-qualificados, por lote, parece-me compatível com a quantidade de participantes e com as dificuldades normais, sempre verificadas, de atendimento de requisitos de habilitação.

11. Por seu turno, a semelhança entre os orçamentos globais dos lotes da obra e os preços contratados, em princípio, quer significar apenas que os referenciais de custos foram bem empregados. Não é só isso que permitiria uma conclusão tão séria como a de cometimento de fraude. Afinal, a prova indiciária, para ser cabal, depende da confluência de diversos elementos suspeitos, e não da existência de somente um, sobretudo frágil assim.

12. No que concerne às exigências para habilitação técnica, é de se reconhecer que, por vezes, faltou razoabilidade ao edital, porém, para mim, também é notório que, concretamente, a concorrência não ficou desprotegida.

13. A necessidade de comprovar experiência em itens de menor valor representativo pouca diferença fez. No lote 1, a Unidade Técnica identificou quatro itens nesse grupo, mas um deles, execução de geogrelha, justamente aquele que, correspondendo a 6,5% do preço total, não pode ser tido como inexpressivo, foi o efetivo causador da inabilitação de três licitantes. No lote 2, seis licitantes foram inabilitados, porém apenas dois exclusivamente em decorrência de itens com baixa representatividade. No lote 3, nenhuma das quatro inabilitações foi por conta só de itens pouco significantes. Por último, no lote 4, o problema atingiu somente um dos seis inabilitados.

14. Por outro lado, as exigências de cunho qualitativo reputadas desnecessárias ocasionaram a inabilitação de um licitante, precisamente no lote 4, onde a competição em termos de preços registrou o grande número de onze concorrentes.

15. Quanto à execução de pavimento de concreto Portland, no lote 3, a Unidade Técnica entende que houve exagero no quantitativo de experiência requerido. Todavia, o único licitante inabilitado por essa razão não tinha como comprovar nenhuma quantidade, pois simplesmente não apresentou atestados. Não lhe socorreria, assim, a redução do quantitativo pedido.

16. De tudo, soa-me ilusório conjeturar que, em um universo de 28 licitantes, incluídos todos os lotes, quatro concorrentes a mais, que não demonstraram prática em determinados serviços, ainda que pouco representativos, trariam ganhos que compensariam o detrimento provocado pela anulação do processo licitatório e dos contratos e pelo embargo da obra.

17. Com relação aos índices econômico-financeiros, a apreensão da Unidade Técnica com o rigor do edital não se sustentou. Nenhum licitante deixou de cumpri-los.

18. Da mesma forma, nenhum licitante foi afastado do certame em função da limitação de atestados para as obras-de-arte especiais e da especificação de usina de asfalto, por si só.

19. Não desconsidero ser imaginável que outras construtoras desistiram de participar da licitação ao conhecerem as exigências editalícias. É impossível mensurar com aceitável exatidão o impacto dessa contingência sobre a disputa. Entretanto, suponho que não foi relevante, haja vista que, no todo, 35 grandes empresas, sozinhas ou associadas em consórcios, compareceram ao certame, configurando uma excelente parcela do mercado.

20. O resultado da licitação também lançou por terra as impressões da Unidade Técnica acerca do direcionamento da licitação. Foi presumido que os lotes 1 e 2 estariam para empresas com pouca experiência em solos moles e em escavação, carga e transporte e compactação de aterros, respectivamente. Ora, os consórcios que se sagraram vencedores desses lotes são compostos por gigantes da construção civil, com enorme tradição no ramo. Não é preciso dizer mais nada.

21. Houve ainda desconfiança de que a demanda de experiência com estacas pré-moldadas seria para pôr de fora a maioria dos licitantes, preservando apenas alguns favorecidos. Contudo, só um licitante, dos 18 que entraram na pré-qualificação, não conseguiu satisfazer o requisito. Foi exatamente o que aparece como representante no TC-002.639/2008-2, o qual, além de tudo, não passou pela habilitação jurídica, circunstância esta que já lhe tornara inapto a prosseguir na disputa.

22. Outra crítica da Unidade Técnica sobre restrição à competitividade não redundou em nada: todos os licitantes foram admitidos em sua metodologia de execução, não havendo motivo para discutir a adequação da exigência nem os critérios de apreciação.

23. Finalmente, no que se refere à falta de reabertura de prazo para ajuste das propostas após modificações acentuadas na obra, não obstante o erro flagrante da comissão de licitação, mais uma vez o prejuízo ficou no campo da teoria. O principal receio da Unidade Técnica, de que os licitantes fossem atrapalhados na preparação da metodologia executiva, não se confirmou, pois, como observado, não houve licitante reprovado no quesito.

24. Aí estão, por derradeiro, os fundamentos que me fazem compreender diversamente da Unidade Técnica e rejeitar sua proposta de suspensão dos contratos e do repasse de recursos para a obra do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

II – Dos Sobrepreços

25. Em quatro aspectos, a Unidade Técnica avista sobrepreços no orçamento da obra e, por conseguinte, nos contratos firmados: no valor da areia, maior que o do Sicro; na opção por equipamentos mais onerosos para escavação, carga e transporte; na aplicação de BDI cheio para a aquisição de materiais betuminosos; e na previsão também de BDI integral no remanejamento de instalações relacionadas à prestação de serviços públicos, quando feito pelas devidas concessionárias ou suas credenciadas. Somente os três primeiros hipotéticos sobrepreços são quantificados, porque o último é imprevisível.

26. A despeito da gravidade das ocorrências, a equipe de auditoria revelou-se sensata ao não sugerir a obstrução da obra, tendo em vista que os sobrepreços indicados estão no máximo em 3,2% do valor contratado por lote, havendo tempo e saldo contratual suficientes, já que não consta ainda nenhum pagamento, para que se efetuem eventuais deduções sobre faturas de serviço.

27. Por ora, noto verossimilhança nessas constatações preliminares de sobrepreço, mas o momento é de buscar esclarecimentos junto às partes contratantes, antes que qualquer outra providência possa ser tomada, conforme proposto pela Unidade Técnica.

III – Das Determinações

28. Estou de acordo com que sejam feitas, desde logo, as determinações corretivas e preventivas propostas pela Unidade Técnica, quanto à limitação do preço de novos serviços aos sistemas referenciais de custos, à não-inclusão do Imposto de Renda no BDI nas futuras licitações, ao cadastramento dos contratos no SIASG, à submissão de editais e projetos à aprovação do DNIT e à definição prévia da forma de contratação do remanejamento de instalações atinentes a serviços públicos. Tão-somente com relação à diminuição do BDI nesse último serviço, quando gerenciado pelo contratado, afigura-se claro que primeiro os consórcios deverão ser ouvidos, bem como a Seobras, visto que há disposição contratual sobre esse ponto.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal acolha o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1663/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.287/2008-0 (com 1 volume, 2 anexos e 1 volume de anexo)

2. Grupo II, Classe de Assunto V - Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2008 – Construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro)

3. Unidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e Secretaria de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro (Seobras)

4. Responsáveis: Luiz Antonio Pagot (Diretor-Geral do DNIT, CPF nº 435.102.567-00), Hugo Sternick (Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, CPF nº 296.677.716-87) e Luiz Fernando de Souza (Secretário da Seobras, CPF nº 569.211.957-91)

4.1. Interessados: Congresso Nacional, Consórcio Arco Metropolitano do Rio (Construtora Norberto Odebrecht S/A, CNPJ nº 15.102.288/0001-82, e Construtora Andrade Gutierrez S/A, CNPJ nº 17.262.213/0007-80), Consórcio Carioca/Queiroz Galvão (Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, CNPJ nº 40.450.769/0001-26, e Construtora Queiroz Galvão S/A, CNPJ nº 33.412.792/0001-60), Consórcio Arco do Rio (Construtora OAS Ltda., CNPJ nº 14.310.577/0001-04, e Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, CNPJ nº 61.522.512/0001-02) e Consórcio Arco Metropolitano Rio (Delta Construções S/A, CNPJ nº 10.788.628/0001-57, e Oriente Construção Civil Ltda., CNPJ nº 01.127.106/0001-13)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria concernente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 250 e 276 do Regimento Interno, em:

9.1. indeferir a proposta da Unidade Técnica de adoção de medida cautelar suspensiva dos contratos de execução do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro e do repasse de recursos federais para a obra;

9.2. determinar à Secob que, relativamente à Concorrência nº 004/2007, da Seobras, e nos termos regimentais:

9.2.1. promova a audiência do Diretor-Geral do DNIT, Luiz Antonio Pagot, quanto às exigências excessivas ou desnecessárias para qualificação técnica, descrevendo-as no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.2. promova a audiência do Secretário de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, quanto às exigências excessivas ou desnecessárias para qualificação técnica e à não-reabertura de prazo para entrega das propostas após modificação substancial do objeto licitado, detalhando as referidas questões no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.3. promova a audiência do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, Hugo Sternick, e do Secretário de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, quanto à adoção do preço da areia acima do Sicro e do EMOP; à opção pelo uso de **motoscraper** ou do conjunto trator de esteira/carregadeira/caminhão basculante, quando seria mais econômico ou apropriado apenas o conjunto escavadeira/caminhão basculante; e à aplicação de BDI integral sobre a aquisição de materiais betuminosos, detalhando as referidas questões no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.2.4. promova a oitiva dos consórcios contratados quanto aos indícios de sobrepreços, bem como a respeito da eventual necessidade de redução do BDI incidente sobre o remanejamento de instalações referentes a serviços públicos, quando houver gerenciamento, detalhando as citadas questões no ofício e remetendo-lhes cópia do relatório de auditoria;

9.2.5. promova a oitiva da Seobras a respeito da eventual necessidade de redução do BDI incidente sobre o remanejamento de instalações referentes a serviços públicos, quando houver gerenciamento, detalhando a questão no ofício e remetendo-lhe cópia do relatório de auditoria;

9.3. determinar à Seobras que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro:

9.3.1. apresente ao DNIT, para aprovação prévia, o projeto executivo da obra, assim como qualquer alteração de projeto em fase de obras;

9.3.2. na hipótese de surgimento de serviços novos nas planilhas contratuais, devidamente justificados, limite os preços dos insumos, serviços e o percentual de BDI aos valores constantes do Sicro ou, quando inexistentes nesse sistema, aos do Sinapi, em cumprimento ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93;

9.3.3. previamente à autorização para remanejamento de instalações de serviços públicos, não orçados no projeto básico, defina, com base no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, a sua forma de contratação, se diretamente por essa Secretaria ou por intermédio da contratada, observando sempre os preços unitários referenciados pelo Sicro ou, na sua ausência, pelo Sinapi;

9.3.4. exclua do BDI os tributos extintos, bem como, nas futuras licitações com recursos federais, abstenha-se de incluir, na sua composição, parcelas referentes ao IRPJ e à CSLL;

9.4. determinar ao DNIT que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro:

9.4.1. inclua no Convênio nº TT-262/2007-00, por meio de aditivo, todas as cláusulas citadas no art. 14 da IN/MT nº 001/2007, com destaque para o inciso III do referido dispositivo;

9.4.2. proceda ao cadastramento de todos os contratos no SIASG;

9.5. enviar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com a informação de que, relativamente à construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, financiada com recursos do programa de trabalho nº 26.782.1458.1K17.0033, por meio do Convênio nº TT-262/2007-00, firmado entre o DNIT e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, há indícios de irregularidades graves nos Contratos nºs nº 007/2008, 008/2008, 009/2008 e 010/2008, no que diz respeito a possíveis sobrepreços, que, entretanto, devido à sua pequena representatividade sobre os valores contratuais, não recomendam a interrupção do fluxo

orçamentário para a obra, uma vez que, mesmo se confirmados, poderão ser compensados ao longo do tempo de execução; e

9.6. determinar o apensamento do TC-002.639/2008-2 ao presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	MARCOS VINICIOS VILACA
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-007.581/2005-9 (com 1 volume e 6 anexos)
Natureza: Representação
Entidade: Instituto Nacional do Câncer/RJ (INCA)
Responsáveis: Jacob Kligerman, José Gomes Temporão, Nivaldo Barroso de Pinho, Celso Rotstein e outros

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NO FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A PACIENTES, ACOMPANHANTES E SERVIDORES DO INCA. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. MULTA. DETERMINAÇÃO.

A constatação de irregularidades no controle de pagamento de serviços pode ensejar enseja a aplicação de multa aos responsáveis.

RELATÓRIO

Trata-se de representação sobre irregularidades decorrentes do fornecimento, há mais de vinte anos, sem contrato formal, de alimentação aos pacientes, acompanhantes e servidores do Instituto Nacional do Câncer – INCA pela empresa Sanoli Indústria e Comércio Ltda.

2. Mediante inspeção no INCA, a Secex/RJ confirmou que a empresa Sanoli atua no hospital desde 28/02/1982 (fl. 109, Anexo 1), há mais de 20 anos portanto, conforme informado na representação.

3. Com relação à ausência de contrato formal, verificou-se que, ao menos desde a contratação realizada por meio da Concorrência nº 053/99 (Processo nº 992/99), certame a partir do qual a fiscalização analisou os processos de licitação e de pagamento relativos à obtenção dos serviços, isso não ocorreu.

4. Da mencionada Concorrência resultou a contratação da Sanoli para prestar serviços de 01/01/2000 a 31/12/2000, período prorrogável por até 48 meses, ou seja, com data limite de 31/12/2004.

5. Por razões emergenciais, o contrato vigorou até 30/06/2005, com base no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

6. Primeiro, porque o Pregão nº 240/2004 (Processo nº 1799/2004) foi frustrado, obrigando o INCA a celebrar o 11º Termo Aditivo ao Contrato com vistas à prorrogação da sua vigência, por três meses, até 31/03/2005. Depois, porque não se concluiu o processo de licitação até a nova data, restando necessária nova prorrogação do prazo de vigência do contrato até 30/06/2005, o que foi feito nos termos do 12º Termo Aditivo.

7. Por meio do Pregão Presencial nº 112/2005, a Sanoli foi novamente contratada em 01/07/2005.

8. A inspeção da Secex/RJ no INCA, que examinou os mencionados processos de licitação e os serviços prestados pela Sanoli desde 01/01/2000, deu origem ao relatório de fls. 145 a 164, apreciado na forma do Acórdão nº 1169/2006TCU-Plenário, de minha relatoria (inserido na Relação nº 16/2006, Sessão de 19/07/2006). Na decisão, o Tribunal deliberou pelo encaminhamento de recomendações ao Ministério da Saúde e determinações ao INCA, além da realização de audiências a diversos responsáveis.

9. Na instrução de fls. 374/412, a analista da Secex/RJ procedeu ao exame das razões de justificativas apresentadas, concluindo pelo seguinte encaminhamento:

"*PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

218. Ante o exposto, propomos:

I) Determinar ao INCA a suspensão do fornecimento de café da manhã aos funcionários terceirizados da Fundação Ary Frauzino, bem como aos servidores do Instituto, à exceção daqueles que têm direito ao desjejum por imposição legal;

II) Rejeitar as justificativas apresentadas pelos responsáveis relacionados abaixo, para as respectivas ocorrências, e aplicar-lhes a multa prevista no artigo 58, II e III, da Lei nº 8.443/92:

a) Responsável: Marisa Martins

Ocorrências:

- ausência de elaboração de orçamento detalhado em planilha no Processo nº 992/99, Concorrência nº 053/99, descumprindo o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

- ausência de análises individuais, comparações de preços com outros hospitais e verificação de compatibilidade dos valores lançados com os preços de mercado, conforme estabelece o art. 15, da Lei nº 8.666/93, no Processo nº 992/99, Concorrência nº 053/99.

b) Responsável: Luiz Carlos Rodrigues da Costa

Ocorrências:

- dar andamento à Concorrência nº 053/99, Processo nº 992/99, sem que houvesse orçamento detalhado em planilha, descumprindo o art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40 da Lei nº 8.666/93;

- informar à empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda. sobre a decisão da revogação do Pregão nº 240/2004, em 05/01/2005, sem que essa tivesse sido autorizada pelo Diretor-Geral, fato que só ocorreu em 23/08/2005, tendo em vista o disposto do art. 49 da Lei nº 8.666/93;

- por haver encaminhado para a publicação o edital do Pregão nº 240/2004, sem que houvesse orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, descumprindo o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

c) Responsável: Jacob Kligerman

Ocorrências:

- contratação de nutricionistas no Processo nº 992/99, Concorrência nº 053/99, cujo cargo tem por fim a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da entidade; e

- ter autorizado, por meio do Processo nº 992/99, o fornecimento de leite, café, pão e manteiga aos empregados das empresas prestadoras de serviço que atuavam no INCA, obrigação esta das contratadas ante o disposto na Lei Municipal nº 1418/89, tratando-se, assim, de ato antieconômico.

d) Responsável: José Gomes Temporão

Ocorrências:

- por não ter revogado o Pregão nº 240/2004 mesmo após o encaminhamento, em 05/01/2005, pelo pregoeiro, de documento à Sanoli informando a decisão administrativa da revogação, bem como pelo fato de não haver tomado qualquer providência quanto a revogação do citado instrumento licitatório sem a devida manifestação da direção geral.;

- contratação de nutricionistas no Processo nº 579/2005, Pregão nº 112/2005, cujo cargo tem por fim a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da entidade; e

- ter autorizado, por meio dos Processos nº 992/99 e nº 579/2005, o fornecimento de leite, café, pão e manteiga aos empregados das empresas prestadoras de serviço que atuam no INCA, obrigação esta das contratadas, ante o disposto na Lei Municipal nº 1418/89, tratando-se, assim, de ato antieconômico.

e) Responsável: Celso Amaral Cavalcante

Ocorrência: por haver elaborado o orçamento do Processo nº 1799/2004, sem detalhar o valor estimado em planilhas, descumprindo o art. 8º, inciso III, alínea ‘a’, do Decreto nº 3.555/2000, dando causa à revogação do Pregão nº 240/2004.

f) Responsável: Magda Cortes Rodrigues Rezende

Ocorrência: por ter autorizado, por meio do Processo nº 992/99, o fornecimento de leite, café, pão e manteiga aos empregados das empresas prestadoras de serviço que atuavam no INCA, obrigação esta das contratadas ante o disposto na Lei Municipal nº 1418/89, tratando-se, assim, de ato antieconômico.

g) Responsável: Luiz Eduardo Tinoco Werneck

Ocorrências:

- por haver aprovado o orçamento do Processo nº 1799/2004, sem que o valor estimado fosse detalhado em planilhas, descumprindo o art. 8º, inciso III, alínea ‘a’, do Decreto nº 3.555/2000, fato que deu causa a revogação do Pregão nº 240/2004; e

- por haver aprovado e despachado o ‘Mapa Demonstrativo de Pesquisa de Preços’ da ‘Tabela de Alimentos e Preparações Complementares/Extras’, no Processo nº 579/2005, com preços acima daqueles praticados no comércio varejista, descumprindo o art. 15 da Lei n° 8.666/93.

h) Responsável: Paulo Roberto de Almeida

Ocorrências:

- por haver aprovado o orçamento do Processo nº 1799/2004, sem que o valor estimado fosse detalhado em planilhas, descumprindo o art. 8º, inciso III, alínea ‘a’, do Decreto nº 3.555/2000, fato que deu causa a revogação do Pregão nº 240/2004; e

- por haver elaborado o ‘Mapa Demonstrativo de Pesquisa de Preços’ da ‘Tabela de Alimentos e Preparações Complementares/Extras’, no Processo nº 579/2005, com preços acima daqueles praticados no comércio varejista, descumprindo o art. 15 da Lei n° 8.666/93.

i) Responsável: Álvaro de Mesquita Spinola

Ocorrência:

- por não haver solicitado ao Diretor-Geral a instauração de comissão de sindicância para apurar responsabilidade pelo cálculo incorreto na Planilha de Orçamento do Processo nº 1799/2004, que ocasionou a frustração do Pregão nº 240/2004;

- ter autorizado, por meio dos Processos nº 992/99 e nº 579/2005, o fornecimento de leite, café, pão e manteiga aos empregados das empresas prestadoras de serviço que atuam no INCA, obrigação esta das contratadas, ante o disposto na Lei Municipal nº 1418/89, tratando-se, assim, de ato antieconômico.

j) Responsável: André Tadeu Bernardo de Sá

Ocorrência: autorizar a compra do objeto do Processo nº 579/2005, por delegação de competência, em 19/05/2005, três meses antes da revogação do Pregão nº 240/2004, aberto para o mesmo fim.

l) Responsável: Nilza Santos Masson

Ocorrência: por haver elaborado o ‘Mapa Demonstrativo de Pesquisa de Preços’ da ‘Tabela de Alimentos e Preparações Complementares/Extras’, no Processo nº 579/2005, com preços acima daqueles praticados no comércio varejista, descumprindo o art. 15 da Lei n° 8.666/93.

m) Responsável: Celita Cortes Tavares

Ocorrência: pelo pagamento de faturas emitidas pela empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., para serviços prestados no HCII, sem o atesto do Fiscal do Contrato, somente com atesto de nutricionista contratada pela Fundação Ary Frauzino.

n) Responsável: Nivaldo Barroso de Pinho

Ocorrências:

- permitir que empregados da Sanoli Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. tenham senha de acesso e lancem dados de consumo para pagamento no sistema informatizado Sisnut, quando a própria empresa será a beneficiada pelo total apurado;

- ausência de controle dos lançamentos realizados por usuário no sistema informatizado Sisnut, visto que os relatórios referentes aos lançamentos realizados por nutricionista nunca haviam sido solicitados até a data da nossa auditoria; e

- ausência de controle das pessoas autorizadas a efetuar lançamento de dados no sistema informatizado Sisnut, tendo em vista que existem lançamentos em nome de pessoa chamada Samanta que não consta na relação fornecida pelo INCA de empregados/servidores que acessavam o sistema.

o) Responsável: Celso Rotstein

<u>Ocorrências</u>:

- permitir que empregados da Sanoli Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. tenham senha de acesso e lancem dados de consumo para pagamento no sistema informatizado Sisnut, quando a própria empresa será a beneficiada pelo total apurado;

- ausência de controle dos lançamentos realizados por usuário no sistema informatizado Sisnut, visto que os relatórios referentes aos lançamentos realizados por nutricionista nunca haviam sido solicitados até a data da nossa auditoria.”

10. O titular da unidade técnica dissentiu da proposta acima quanto às seguintes ocorrências (fls. 413/416):

“1) <u>Ocorrência 1: contratação de nutricionistas no Processo nº 992/99, Concorrência nº 053/99, cujo cargo tem por fim a execução de atividades inerentes a categoria funcional abrangida pelo plano de cargos e salários que contempla os servidores do INCA.</u> Responsáveis: ex-Diretores Jacob Kligerman e José Gomes Temporão.

<u>Análise:</u>

1.1) por meio do Acórdão nº 1.520/2006-P, este Tribunal assim deliberou:

‘ACÓRDÃO Nº 1520/2006 - TCU - PLENÁRIO

...

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a substituição gradual de trabalhadores terceirizados em situação irregular no âmbito da Administração Pública Federal por servidores concursados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer desta representação, para o fim de:

9.1.1. tomar ciência da proposta oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para diminuir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores concursados, nos termos do seguinte cronograma:

Órgão	Número de terceirizados substituídos por ano				
	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Advocacia-Geral da União	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abast.	*0*	*3*	*130*	*58*	*0*
Ministério das Cidades	*0*	*42*	*0*	*0*	*0*
Ministério das Comunicações	*240*	*153*	*0*	*27*	*0*
Ministério da Ciência e Tecnologia	*0*	*0*	*320*	*155*	*287*
Ministério da Defesa	*0*	*15*	*246*	*52*	*0*
Ministério do Desenvolvimento Agrário	*0*	*3*	*0*	*0*	*0*
Ministério do Desenv., Ind. e Com. Ext.	*0*	*295*	*210*	*275*	*193*
Ministério do Desenv. Social e Comb. à Fome	*200*	*215*	*0*	*0*	*0*
Ministério da Educação	*808*	*2.000*	*3.000*	*3.000*	*2.566*
Ministério do Esporte	*0*	*0*	*70*	*30*	*60*
Ministério da Fazenda	*46*	*54*	*50*	*84*	*33*
Ministério da Cultura	*93*	*240*	*108*	*0*	*0*
Ministério da Integração Nacional	*100*	*0*	*96*	*0*	*0*
Ministério da Justiça	*0*	*0*	*270*	*230*	*272*
Ministério do Meio Ambiente	*0*	*305*	*287*	*470*	*370*
Ministério de Minas e Energia	*157*	*96*	*93*	*0*	*0*
Ministério do Planejamento, Orçam. e Gestão	*340*	*0*	*69*	*0*	*0*
Ministério da Previdência Social	*0*	*50*	*50*	*50*	*27*
Ministério das Relações Exteriores	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Ministério da Saúde	*3.517*	*991*	*2.312*	*1.790*	*1.817*

Ministério do Trabalho e Emprego	*0*	*2.002*	*0*	*616*	*234*
Ministério dos Transportes	*617*	*0*	*115*	*0*	*0*
Ministério do Turismo	*84*	*28*	*0*	*0*	*0*
Presidência da República	*161*	*50*	*54*	*20*	*24*
Total/Ano	*6.363*	*6.542*	*7.480*	*6.857*	*5.883*
Total Geral	*33.125*				

9.1.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que finalize, no prazo de seis meses da publicação desta decisão, o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no Decreto nº 2.271/97, incluindo aqueles que neste momento ainda não estão identificados, tanto quanto possível, no cronograma referido no subitem anterior;

9.1.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informe ao Tribunal as alterações que porventura se fizerem necessárias no cronograma de substituição proposto, inclusive no que se refere à quantidade de postos de trabalho previstos;

9.1.4. prorrogar, até 31/12/2010, os prazos fixados por deliberações anteriores deste Tribunal que tenham determinado a órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional a substituição de terceirizados por servidores concursados;

9.1.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar das tomadas de contas anuais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativas aos exercícios de 2006 até 2010, observações sobre o cumprimento do cronograma proposto para substituição de trabalhadores terceirizados por servidores concursados;

9.2. dar conhecimento deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam:

9.2.1. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.2.2. ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

9.2.3. à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

9.2.4. ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.5. ao Procurador-Geral da República;

9.2.6. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.3. determinar à Segecex que cientifique todas as Unidades Técnicas do TCU deste acórdão; e

9.4. arquivar o processo.'

1.2) também no Acórdão nº 1.193/2006-P, que deliberou sobre auditoria realizada nos hospitais federais, versando sobre suas fundações de apoio, pôde-se constatar a amplitude do problema de falta de servidores nos nosocômios federais, o que ocasiona terceirizações indevidas por diversas maneiras. Essa ocorrência deriva da não-realização de concursos públicos por mais de uma década, como descrito no Relatório que subsidia o citado Acórdão.

1.3) cabe trazer ainda excerto do Acórdão nº 3.472/2006-1, que trata de situação idêntica, desta vez ocorrida na Fundação Oswaldo Cruz:

'ACÓRDÃO Nº 3472/2006 - TCU - 1ª CÂMARA

...

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, a respeito de irregularidades praticadas pela Fundação Oswaldo Cruz na contratação de trabalhadores terceirizados para a execução de atividades finalísticas da entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 237 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer desta representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam:

9.2.1. à Fiocruz e aos Ministérios da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ciência e adoção das providências de sua responsabilidade;

9.2.2. à representante, junto com cópia integral do Acórdão nº 1.520/2006-Plenário;

9.3. arquivar o processo.'

1.4) Assim, entendo que, à similitude do deliberado no Acórdão nº 3.472/2006-1, deva ser determinado aos Ministérios da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão que adotem as providências devidas para fiel cumprimento do contido nos itens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão nº 1.520/2006-P, no que tange ao INCA.

1.5) Entendo também que os gestores aqui envolvidos não devam ser punidos por uma conjuntura existente em todo o Executivo federal.

1.6) Por outro lado, este Tribunal não deve descurar de acompanhar as ações que o Poder Executivo, em princípio, deveria estar executando para cumprir, até 31/12/2010, o previsto no Acórdão nº 1.520/2006-P. Nota-se, da tabela do item 9.1.1, que, até o final deste exercício, 12.905 (doze mil, novecentos e cinco) terceirizados já deverão estar substituídos por servidores concursados (6.363 em 2006 e 6.542 em 2007).

2) Ocorrência 2: autorizar a compra do objeto do Processo nº 579/2005, por delegação de competência, em 19/05/2005, três meses antes da revogação do Pregão nº 240/2004, aberto para o mesmo fim. Responsável: André Tadeu Bernardo de Sá, substituto do Coordenador de Administração.

Análise:

2.1) Entendo que devam ser acatadas as razões de justificativa do responsável. A decisão de abrir novo pregão, apesar de anterior à revogação do Diretor-Geral, estava embasada no conhecimento do fato de a comissão de licitação já haver emitido manifestação pela revogação do certame por interesse público. O INCA, em episódio próximo, já havia tido graves problemas de desabastecimento por falhas em seus processos internos de compra, como pode ser comprovado no Acórdão nº 531/2004-P. Neste ***decisum****, julgou-se relatório de inspeção relativo à crise de desabastecimento por que passou o Instituto em 2003. Entendo que a decisão do coordenador substituto visava que ocorressem licitação e contratação tempestivas.*

2.2) Entendo ainda que esta decisão independe da falha da Direção-Geral de não haver revogado a tempo e hora apropriados o Pregão nº 240/2004.

2.3) Além disso, o ato de determinar a abertura de novo pregão não gerou obrigações ou despesas para a Administração, além daquelas normais do cotidiano da unidade. A Direção-Geral, caso mostrasse descontentamento com o ato, poderia tê-lo revogado posteriormente de imediato, sem permitir seu prosseguimento. Mas o aval da Direção mostra sua concordância com a decisão descentralizada tomada por servidor competente.

2.4) Desse modo, entendo que a aplicação de multa ao responsável é despicienda.

3. Conclusões:

3.1) julgo que devam ser feitas alterações no proposto nos itens II.c), II.d) e II.j), de fls. 410 e 412, de forma a contemplar o exposto nos itens 1.4, 1.5 e 2.1 acima.

3.2) entendo que este Tribunal deva manter acompanhamento das ações que o Poder Executivo deve realizar para dar cumprimento, até 31/12/2010, do contido no Acórdão nº 1.520/2006-P.

3.3) em atenção aos expedientes de fls. 413/418, entendo que devam ser enviadas cópias do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado de seu Relatório e Voto, às Procuradoras da República Lisiane C. Braecher e Roberta S. Trajano.

Por fim, com este entendimento, encaminho os autos ao Gabinete do Ex.mo Sr. Ministro-Relator, Marcos Vinicios Vilaça"

11. O Ministério Público junto ao TCU, cujo pronunciamento solicitei, manifestou-se nos termos do parecer de fls. 425/426, transcrito no essencial a seguir, deixando de acompanhar a proposta de aplicação de multa à maioria dos responsáveis, que seria medida de excessivo rigor, diante do caráter essencialmente formal das falhas apuradas, assim como sua baixa materialidade:

"3. Examinam-se, nesta fase processual, as razões de justificativa por eles apresentadas.

4. Cumpre registrar, de início, nossa concordância, em linhas gerais, com a minuciosa análise realizada na instrução de fls. 374/412.

5. Consideramos oportuno, no entanto, tecer alguns comentários a respeito da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, que sugere a aplicação de multa à maioria dos responsáveis ouvidos em audiência.

6. Observamos, primeiramente, uma questão de ordem procedimental, de suma importância, que é o reflexo das irregularidades apuradas neste processo de fiscalização sobre as contas ordinárias da entidade.

7. A propósito, cabe destacar que as irregularidades ocorreram, principalmente, nos exercícios de 1999, 2004 e 2005.

8. Com relação a estes dois últimos, há informações, no sistema de acompanhamento processual desta Corte, de que os respectivos autos (TC n° 017.856/2005-6 e TC n° 015.574/2006-7) se encontram

sobrestados, de modo que não há problema em se prosseguir com o julgamento deste feito com relação aos fatos ocorridos em 2004 e 2005.

9. Por outro lado, observamos que as contas de 1999 (TC n° 007.539/2000-4), que tinham como responsável principal o Sr. Jacob Kligerman, foram julgadas regulares com ressalva na Sessão de 23/01/2001 da 1ª Câmara (Relação n° 01/2001 - Gab. Min. Walton Alencar Rodrigues - Ata n° 01/2001).

10. Vale observar, a propósito, que o art. 206 do RI/TCU estabelece que 'a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo da imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores', sendo que 'a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público'.

11. Como já houve o transcurso de mais de cinco anos desde o julgamento daquelas contas, não caberia mais a interposição de recurso de revisão, não sendo possível, por conseguinte, aplicar multa, nestes autos, ao Sr. Jacob Kligerman, que constava como gestor principal no exercício de 1999 (vide cópia do rol de responsáveis extraída daqueles autos, acostada à contracapa).

12. De todo o modo, no mérito, entendemos que as irregularidades atribuídas ao supracitado responsável não são graves o bastante, dado seu caráter essencialmente formal, para ensejar a aplicação da pena de multa e, portanto, mesmo que houvesse tempo hábil, não seria o caso de interposição de recurso de revisão.

13. Com relação à irregularidade atribuída ao Sr. André Tadeu Bernardo de Sá, acompanhamos a análise do Sr. Secretário Substituto (fl. 422), motivo pelo qual entendemos que não cabe aplicação de multa ao responsável.

14. No que tange à questão relativa à contratação de nutricionistas, por meio de licitação, cumpre ressaltar que esta Corte, por meio do supracitado Acórdão n° 1.169/2006-Plenário, determinou à entidade, no item 2.15, que 'tome providências para que se promova concurso público quando houver necessidade de servidores para atuarem em cargos que têm por fim a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da entidade, abstendo-se de contratar funcionários por meio de empresa interposta, a exemplo das nutricionistas contratadas por meio do Processo n°579/2005' (fl. 167 — vol. principal).

15. Cumpre registrar, ademais, nossa concordância com a proposta da Secex/RJ de aplicação de multa aos Srs. Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, tendo em vista a gravidade das irregularidades que lhes foram atribuídas e que não foram devidamente esclarecidas, conforme observado na instrução (fls. 402/406 e 407/408).

16. Por outro lado, deixamos de acompanhar, **data venia**, a proposta de aplicação de multa aos demais responsáveis ouvidos pelo Tribunal, por entendermos que se trata de medida de excessivo rigor, diante do caráter essencialmente formal das falhas apuradas, assim como de sua baixa materialidade, sendo suficiente, neste caso, a expedição de determinações à entidade, providência esta que, cabe lembrar, já foi efetivada, nestes autos, por meio do Acórdão n° 1.169/2006-Plenário (fls. 166/170 - vol. principal).

17. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público, com as devidas vênias por divergir parcialmente da proposição formulada pela unidade técnica, manifesta-se no sentido de que seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n° 8.443/92 aos Srs. Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, em razão das irregularidades indicadas nas alíneas 'n' e 'o' da fl. 412.

18. Adicionalmente, propugna-se pela juntada de cópias da deliberação que vier a ser proferida às contas de 2004 (TC n° 017.856/2005-6) e de 2005 (TC n° 015.574/2006-7) do INCA, que se encontram sobrestadas."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação acerca de irregularidades no fornecimento de alimentação aos pacientes, acompanhantes e servidores do Instituto Nacional do Câncer – INCA.

2. Inspeção realizada pela Secex/RJ, com vistas ao saneamento dos autos, confirmou a ocorrência de desconformidades nos processos de licitação e serviços realizados desde 01/01/2000, conforme consignado no relatório de fls. 145 a 164. A apreciação do relatório deu-se na forma do Acórdão nº 1169/2006-TCU-Plenário, de minha relatoria (inserido na Relação nº 16/2006, Sessão de 19/07/2006),

que deliberou, preliminarmente, pelo encaminhamento de recomendações ao Ministério da Saúde e determinações ao INCA, além da realização de audiências a diversos responsáveis.

3. Nesta fase processual, apreciam-se as razões de justificativas oferecidas às audiências, examinadas pela Secex/RJ e pelo MP/TCU nos termos transcritos no relatório precedente.

4. Com relação aos pareceres dos autos, acolho na íntegra o do Ministério Público junto ao TCU, que propõe a aplicação de multa somente aos Srs. Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, tendo em vista a gravidade e o não-esclarecimento das irregularidades que lhes foram atribuídas, deixando-se de cominá-la aos demais responsáveis ouvidos, por ser medida de excessivo rigor *"diante do caráter essencialmente formal das falhas apuradas, assim como de sua baixa materialidade, sendo suficiente, neste caso, a expedição de determinações à entidade, providência esta que, cabe lembrar, já foi efetivada, nestes autos, por meio do Acórdão n° 1.169/2006-Plenário".*

5. De fato, as irregularidades atribuídas aos responsáveis Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, relacionadas à ausência de controle nos lançamentos de dados de consumo dos serviços de alimentação para pagamento, são de natureza grave. Segundo os autos, os lançamentos eram feitos pelos próprios funcionários da empresa contratada, comprometendo a fiscalização da execução do contrato.

6. Um dos responsáveis alega que, periodicamente, eram emitidos relatórios com a finalidade de verificação do consumo, mas a equipe de auditoria constatou que tais relatórios nunca foram emitidos para a realização do controle.

7. Nestes termos, deve-se concordar com as posições da unidade técnica e do MP/TCU, que entendem que a questão não foi devidamente esclarecida pelos responsáveis nos autos, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da Lei nº 8.443/92, em razão das irregularidades apontadas nas alíneas "n" e "o" do encaminhamento da unidade técnica transcrito no relatório precedente.

8. Cabe, ainda, o acolhimento das propostas no sentido de se juntar cópias desta deliberação às contas de 2004 (TC n° 017.856/2005-6) e de 2005 (TC n° 015.574/2006-7) do INCA, que se encontram sobrestadas, bem como enviar cópias do Acórdão e do relatório e voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em atenção a expedientes encaminhados a esta Corte.

Assim, acolhendo na íntegra o encaminhamento proposto pelo MP/TCU, que diverge parcialmente da proposta da unidade técnica, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 13 de agosto de 2008.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1664/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.581/2005-9 (com 1 volume e 6 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1 Interessado: Instituto Nacional do Câncer/RJ (INCA)
3.2 Responsáveis: Álvaro de Mesquita Spinola (CPF: 046.099.558-81), André Tadeu Bernardo de Sá (CPF: 001.269.617-00), Carlos Henrique Fonseca e Silva Tavares Reto (CPF: 047.813.237-90), Celita Cortes Tavares (CPF: 725.352.297-49), Celso Amaral Cavalcante (CPF: 229.668.033-04), Celso Rotstein (CPF: 403.025.397-00), Ilka Fernandes Chaves (CPF: 802.479.977-49), Jacob Kligerman (CPF: 011.755.487-15), José Gomes Temporão (CPF nº 487.471.497-87), Luiz Carlos Rodrigues da Costa (CPF: 373.775.317-20), Luiz Eduardo Tinoco Werneck (CPF: 295.969.047-87), Magda Cortes Rodrigues Rezende (CPF: 060.164.991-53), Maria de Fátima Fonseca Chaves (CPF: 742.027.747-87), Marisa Martins (CPF: 662.042.247-00), Nilza Santos Masson (CPF: 020.442.177-24), Nivaldo Barroso de Pinho (CPF: 467.827.967-91) e Paulo Roberto de Almeida (CPF: 369.850.827-34)
4. Órgão/Entidade : Instituto Nacional do Câncer/RJ (INCA)
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de irregularidades no fornecimento de alimentação aos pacientes, acompanhantes e servidores do Instituto Nacional do Câncer – INCA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein em relação às irregularidades indicadas nas alíneas “n” e “o” da proposta de encaminhamento transcrita no item 9 do relatório que compõe esta decisão, acolhendo-se as demais;

9.3. aplicar, individualmente, ao Srs. Nivaldo Barroso de Pinho e Celso Rotstein, a multa de que trata o artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92 , no valor de R$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais);

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar ao INCA a suspensão do fornecimento de café da manhã aos funcionários terceirizados da Fundação Ary Frauzino, bem como aos servidores do Instituto, à exceção daqueles que têm direito ao desjejum por imposição legal;

9.6. juntar cópias desta deliberação às contas de 2004 (TC n° 017.856/2005-6) e de 2005 (TC n° 015.574/2006-7) do INCA, que se encontram sobrestadas;

9.7. dar ciência desta deliberação, mediante Ofício acompanhado de cópia do Acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, às Procuradoras da República no Estado do Rio de Janeiro Lisiane C. Braecher e Roberta Trajano S. Peixoto, em atenção aos expedientes encaminhados a esta Corte por aquela Procuradoria, entre os quais o Ofício/PR/RJ/GAB/RT nº 504/2008, de 16/07/2008.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1664-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	MARCOS VINICIOS VILACA
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-011.359/2006-1 (com 7 volumes)
Natureza: Representação
Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal
Interessada: 2ª Secex

Sumário: REPRESENTAÇÃO. APROPRIAÇÃO, PELO DISTRITO FEDERAL, DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PAGOS COM RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Este processo refere-se a representação formulada pela 2ª Secex sobre a apropriação, pelo Distrito Federal, de valores recolhidos, junto aos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, a título de Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte, bem como de montantes descontados, desses mesmos servidores, a título de Contribuição Social Previdenciária, sem que haja destinação dos recursos ao custeio de servidores aposentados ou reformados, bem como de pensionistas.

2. Inicialmente, aprovei a proposta da 2ª Secex de realizar diligência para obter o pronunciamento do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal e do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda sobre as questões apontadas nos autos (fls. 05 e 97/101, volume principal).

3. Após examinar as informações apresentadas por esses gestores, a unidade técnica propôs ao Tribunal que (fls. 221/227, volume 1):

“(...)

a) *determine, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal que:*

a.1) *se abstenha de transferir as apropriações relativas ao Imposto de Renda Retido na Fonte e às contribuições previdenciárias dos servidores da segurança pública do DF, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao Tesouro do Distrito Federal.*

a.2) *não utilize os valores das referidas apropriações para pagamentos de quaisquer despesas até a decisão de mérito deste processo, pois, caso este Tribunal firme entendimento de que tais recursos são receitas federais, estes deverão ser imediatamente restituídos à União.*

a.3) *classifique, individualmente, as retenções das folhas de pagamento conforme sistemática definida no manual Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies.*

b) *realize, nos termos do art. 276, § 2º, oitiva do Governo do Distrito Federal, na pessoa de seu representante legal, para, que, no prazo de 5 (cinco) dias, querendo, se manifeste sobre os fatos nesta instrução e as medidas que vierem a ser adotadas pelo Relator ou pelo TCU, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a restituição de todos os valores transferidos ao Tesouro do Distrito Federal referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte e às contribuições previdenciárias dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, desde 2003, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida.*

c) *diligencie, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU, ao Gestor do Fundo Constitucional para que encaminhe, no prazo de 5 (cinco) dias, cópia da documentação que fundamentou a elaboração dos demonstrativos de recolhimento do Imposto de Renda Retido na Fonte e da contribuição previdenciária dos servidores da segurança pública do DF encaminhados a esta Corte por meio do Ofício nº 519/06-GAB/SEF, em atendimento ao Ofício TCU nº 3002/2006-TCU/SECEX-2 de 6/6/2006.”*

4. Preliminarmente, autorizei a realização da oitiva do Governo do Distrito Federal, na pessoa de seu representante legal, e diligência ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

5. Após analisar os argumentos dos responsáveis, o diretor elaborou a seguinte instrução, aprovada pelo secretário (fls. 1197/1208, volume 6):

“(...)

4. Realizada a oitiva, por meio do Ofício nº 641/2006/TCU/SECEX-2, e a diligência, por meio do Ofício nº 642/2006/TCU/SECEX-2, foram encaminhados, respectivamente, o Ofício 937/2006-GAB/PGDF (vol. 5, fls. 1064/1067), de 27/11/2006, acompanhado do Parecer nº 69/2006, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (vol. 5, fls. 1067/1090); e o Ofício nº 1029/2006-GAB-SEF (vol. 1, fls. 240), de 14/11/2006, de lavra do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal, Sr. Valdivino José de Oliveira, acompanhado da documentação solicitada (vol. 1, fl. 241 a vol. 5, fl. 1061).

5. Inicialmente, em razão de disposição cronológica nos autos, analisaremos as argumentações encaminhadas pelo Gestor do FCDF, Sr. Valdivino José de Oliveira, que se resumiu ao encaminhamento do Ofício nº 519/06-GAB/SEF (vol. 1, fls. 243/254), de 29/06/2006, anteriormente encaminhado ao TCU, mas que merece ser revisitado em razão de seu conteúdo. As informações da PGDF que complementarem o assunto serão discutidas em paralelo.

6. Em argumentação vestibular afirma o Gestor que o núcleo das questões suscitadas abarca alguns aspectos do modelo federativo brasileiro, sendo que, direta ou indiretamente, as controvérsias se prenderiam à dimensão das competências reservadas às duas esferas de poder, no caso, União e DF.

7. Dessa forma, 'cada ente configura-se como autônomo em relação aos demais e essa autonomia reside na existência de interesses próprios, de poderes diferenciados e competências privativas que são importantes e não podem ser perdidas de vista, porque o espírito federalista adotado pelo Constituinte de 1988 deve estar na pauta de qualquer discussão a respeito dos interesses precípuos de cada esfera de poder.'

8. Acrescenta que 'qualquer discussão a respeito da autonomia do Distrito Federal conduz, em primeiro plano, à afirmação de que seus interesses são insuprimíveis, significando que, em se mantendo o entendimento esposado pelos técnicos dessa Secretaria, estaria expressando absoluto sacrifício dos interesses da população do DF, ou seja, a competência prevista no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 não pode ser afirmada como um postulado absoluto, capaz de conduzir à inviabilização dos interesses do DF assegurados constitucionalmente.'

9. Em relação à necessidade de preservação da autonomia estabelecida pelo princípio federalista de nossa Constituição, concordamos plenamente; entretanto, entendemos que o fato de os interesses do Distrito Federal serem insuprimíveis não garante que uma ilegalidade, que atenda esses interesses, seja preservada, não tendo nenhuma salvaguarda no dito espírito federalista ou na necessidade de preservação de autonomia.

10. A autonomia invocada deve se dar dentro da legalidade, mesmo porque existem outros entes autônomos que possuem direito igualmente insuprimível, no caso, o estabelecido pelo art. 159, I, da CF.

'Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;'

11. O enunciado constitucional, se violado a favor dos interesses do DF, prejudicaria, não apenas estados e municípios mas, também, o desenvolvimento de diversas regiões necessitadas do País. Não nos esqueçamos que a redistribuição dos tributos arrecadados, prevista nos arts. 157, 158 e 159 da CF, busca a diminuição do desequilíbrio regional que tantos problemas econômicos e sociais traz ao País.

12. Acrescente-se a isto que o exercício da competência da União, disposta no art. 21, XIV, da CF, não inviabiliza, de forma alguma, os interesses do DF, muito menos interfere em sua autonomia, que é bem definida pela atual Constituição, e diverge, no aspecto da segurança pública, da autonomia dos Estados. Não fosse assim, não haveria disposição expressa constitucional, no art. 32, § 4º, exigindo lei federal que dispusesse acerca da utilização, pelo DF, de tais forças de segurança.

13. É por demais claro que a União possui motivos relevantes para manter as forças de segurança que atuam no Distrito Federal, sendo interesse, inclusive, de toda a Federação que seja assim disposto. Além disso, entendemos que a obrigação de manter as forças de segurança refere-se, muito mais, à manutenção da atividade de segurança no território do Distrito Federal, do que a uma simples manutenção de quadro funcional de outro ente.

14. Complementarmente, em relação ao mesmo assunto, a Procuradoria do Distrito Federal, por meio do Parecer nº 69/2006, (vol. 5, fls. 1067/1090), encaminhado pelo Ofício 937/2006-GAB/PGDF (vol. 5, fls. 1064/1067), de 27/11/2006, argumentou o seguinte:

'A norma constitucional estabelece, certamente por motivos de segurança nacional, já que o Distrito Federal hospeda a sede do Governo Federal, além das embaixadas estrangeiras, que compete à União a manutenção dos órgãos de segurança pública locais, mediante a transferência de recursos para o Distrito Federal, por intermédio de fundo próprio.

Cabe então à União prover o Distrito Federal com os recursos necessários para atender as finalidades previstas na Constituição. Trata-se de repasse obrigatório, que não depende de convênio, acordo ou outro instrumento congênere, pois é irrelevante a vontade dos entes da Federação envolvidos. A obrigação da União nasce diretamente da Constituição e os recursos repassados para o Distrito

Federal passam a integrar seu patrimônio, devendo ser aplicados nas finalidades definidas no texto constitucional.

Vê-se, assim, que embora sejam oriundos da União, os recursos pertencem ao Distrito Federal, a quem cabe realizar a aplicação das verbas nas suas finalidades específicas.'

15. Como dito antes, não há como discordar dos motivos que impõem à União a manutenção e organização das forças de segurança local, principalmente no que se refere à segurança do Governo Federal. Entretanto, existe um erro de fundamento no restante da argumentação. Não há, em local algum da CF, nem faria sentido existir, referência à transferência da União, para o Distrito Federal, de recursos para estes fins específicos. Também não há repasse algum de recursos da União para o DF, que venham a integrar seu patrimônio, com vistas à aplicação nas finalidades previstas no art. 21, XIV.

17. Conforme dito anteriormente, a transferência é feita ao FCDF, que não integra a personalidade jurídica do Distrito Federal, e o FCDF realiza os pagamentos, via Siape/Siafi, sistemas federais, não havendo participação do Governo do Distrito Federal no processo, o que arruina a argumentação apresentada.

18. No esteio argumentativo, chega-se a intuir que o fato de o STF já ter considerado que os servidores da segurança pública do DF são, de fato, servidores distritais, por si só já induziria à lógica de que o pagamento é feito pelo DF.

'Os servidores dos órgãos de segurança pública são, por determinação constitucional expressa, pagos pelo Distrito Federal com recursos que lhe são transferidos pela União, por intermédio do Fundo Constitucional do DF, instituídos pela Lei nº 10.633/2002.

(...), pois somente o ônus financeiro é da União, mas os órgãos e os seus integrantes são do Distrito Federal.'

19. Apesar da informação declarada pela PGDF, não há na Constituição Federal nenhum dispositivo que expresse que o Distrito Federal pague os tais servidores, nem que os recursos lhe são transferidos por meio do FCDF. Também não há nenhum vínculo lógico entre os servidores estarem administrativamente na estrutura do Distrito Federal, como preceitua o art. 144, § 6º, da CF, e o fato de só poderem ser pagos pelo GDF. Uma situação não implica nem vincula a outra, não havendo como argumentar-se que as decisões do STF levem a entender que quem paga é o DF pelo simples fato de serem servidores distritais.

20. Ainda na fase de discussão introdutória, a PGDF, revisitando assunto em muito superado no âmbito do Tribunal, afirma que:

'A respeito da fiscalização dos recursos transferidos ao Distrito Federal por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal, esta Procuradoria Fiscal já se pronunciou no sentido de competir ao Tribunal de Contas do Distrito Federal exercer tal controle, em Parecer de lavra do Procurador Márcio Wanderley de Azevedo, (...)

[trecho do parecer do Sr. Procurador] A Constituição Federal de 1988 enumera no artigo 71 as matérias de competência da Corte de Contas Federal. Não existe a menor possibilidade de o TCU fiscalizar a aplicação de transferências de receitas obrigatórias.

Quando no inciso VI do artigo 71 existe menção de fiscalização de aplicação de recursos repassados pela União mediante convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, percebe-se que o poder de polícia do TCU não ocorrerá quando se estiver diante de remessas obrigatórias, como é o caso do FCDF.'

21. O parecer tenta, amparado em uma verdade, o fato de o TCU não fiscalizar transferência obrigatória a ente federado, induzir a veracidade em caso completamente diferente. O aporte de recursos ao FCDF não configura, em hipótese alguma, uma remessa ao DF, desvinculando-se, completamente, da idéia defendida como legítima pelo Sr. Procurador.

22. A competência fiscalizadora do TCU decorre do fato de o FCDF ser um Fundo Federal, que administra recursos federais, ainda que em benefício da população do DF, desvinculado da personalidade jurídica do DF, que em nada interfere em sua gestão, ainda que seu Gestor, naquele momento, por uma questão pessoal e particular, seja participante da Gestão Distrital.

23. Além disso, a proposta de criação de um Comitê de Acompanhamento e Controle Social, composto por membros do Governo Federal e do Distrito Federal, foi vetada pelo Presidente da República, na sanção da lei de criação do FCDF. Na justificativa do veto, vossa Excelência, exercendo controle prévio de inconstitucionalidade, afirmou:

'Os arts. 5º e 6º do projeto, ao tratarem de colegiado cuja nomeação dos membros é efetivada pelo Governador do Distrito Federal e a sua presidência, exercida por representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal, invadem autonomia desse ente federativo, nos termos do disposto nos arts. 18 e 32 da Constituição Federal. De outra parte, deu-se a esse colegiado atribuições constitucionalmente reservadas ao Tribunal de Contas da União.'

24. Não há, portanto, sem que seja agredido o art. 71 da CF, que trata das competências de fiscalização do TCU, como excluir-se o FCDF de sua jurisdição, muito menos aceitar uma fiscalização da aplicação e gestão dos recursos desse fundo pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, visto não se tratar de verba distrital, e sim federal. Assim, não há argumentação que ampare os desejos do GDF de exclusão da competência de fiscalização do TCU acerca da utilização dos recursos do FCDF.

25. Argumentar, também, que o fundo seja distrital, do ponto de vista orçamentário, também não pode ser aceito. O FCDF é um fundo contábil que integra orçamento da União, inclusive com especificação das despesas a serem realizadas. O art. 165, § 5º, I, dispõe que os fundos da União integrarão seu orçamento fiscal. Não há sentido, assim, que um fundo que integre o orçamento da União seja distrital.

'§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;'

26. Há que se diferenciar, entretanto, dos Fundos de Participação de Estados e Municípios. Esses últimos, diferentemente do FCDF, não possuem natureza contábil, são apenas uma fonte de recursos a serem repassados automaticamente aos estados e municípios.

27. No caso do FCDF não há repasse, pois a execução é realizada diretamente do Fundo, por meio das Unidades Gestoras específicas 170393 - FCDF-SSP POLÍCIA MILITAR DO DF, 170394 – FCDF – SSP – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DF, 170395 – FCDF – SSP – POLÍCIA CIVIL DO DF e 170396 – FCDF – SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DF.

28. Feita a argumentação introdutória, o Gestor do FCDF afirma que 'a autonomia financeira do Distrito Federal está relacionada a dois mecanismos previstos: a) repartição das fontes de receitas (artigos 145 a 156); b) repartição do produto de arrecadação (artigos 157 a 162). (...) Em decorrência disso, enquadra-se nesta situação o produto da arrecadação do citado imposto, referente aos rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Distrito Federal por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF que não poderão ser remetidos aos cofres da União, mas sim permanecer no Tesouro do Distrito Federal, que de fato foi o responsável por executar os pagamentos das despesas com salários e encargos dos servidores da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar.'

29. Sem justificar seu raciocínio, e desfazendo da análise técnica previamente elaborada pela equipe do TCU, conclui: 'Como se vê, a repartição das receitas tributárias da União a que tem direito o Distrito Federal obedecerá ao disposto no artigo 157, inciso I, da Constituição Federal, assim não poderão ser consideradas válidas as afirmações feitas pelos técnicos dessa Secretaria.'

30.Ao observarmos o teor da argumentação, constatamos que há uma afirmação, senão falsa, ao menos equivocada, de que, devido à autonomia financeira prevista na CF, em especial no art. 157, I, o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, 'pelo Distrito Federal por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF' não poderá ser remetido aos cofres da União, mas sim permanecer no Tesouro do Distrito Federal.

31.A argumentação inova a Constituição em seu art. 157, I, visto não haver, em local algum, menção ao pagamento pelo Distrito Federal por meio do FCDF, e sim aos rendimentos pagos 'por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem', no qual não se inclui o referido fundo. Além disso, como discutiremos adiante, nem mesmo quem paga é o DF, e sim o FCDF, que juridicamente não está na autonomia política do DF, e sim da União.

32.Além disso, o recurso arrecadado não tem como 'permanecer no Tesouro do DF', visto que neste nunca ingressou o recurso destinado ao pagamento do servidor, do qual se descontou o IRRF. De modo diferente, após rodada a folha do funcionalismo, foi transferido o valor líquido aos servidores e apropriado o valor descontado dos rendimentos brutos, diretamente, por meio da UG 910004, gestão 99000 – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – CONTA ÚNICA, ao Tesouro do Distrito Federal. Não era, portanto, recurso originalmente pertencente ao DF.

33.Outra afirmação que não reflete a realidade é a de que 'de fato foi o responsável por executar os pagamentos das despesas com salários e encargos dos servidores da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar.' Primeiro, há que se diferenciar a execução do pagamento do pagamento em si. O pagamento decorre da responsabilidade do devedor, no caso a União, por força constitucional, e do direito do credor, no caso os prestadores do serviço, em específico, os servidores da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar. Já a execução do pagamento é o processo da transferência de fundos entre devedor e credor, que no caso nem é realizada pelo DF, e sim pelo FCDF, por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal, Siape, conforme explicitamente estabelecido no art. 1º, § 3º, da Lei Federal nº 10.633/2002. Não há, portanto, como se confundir a execução do pagamento com o pagamento em si.

34.Por essa razão, a execução do pagamento já não seria suficiente para caracterizar a responsabilidade por arcar com o pagamento, que é o que está preconizado no art. 157, I, da CF, como fundamento para a apropriação do tributo. Além disso, como já repetidas vezes mencionado, a execução, ao contrário do que quiseram transparecer o Gestor e a PGDF, é feita pelo FCDF, e não pelo GDF, conclusão de que as premissas argumentativas apresentadas são falsas e não permitem juízo diferente do já apresentado pela unidade técnica.

35.Por todas essas razões, entendemos que a apropriação dos valores descontados dos servidores, em razão do IRRF, devam ser apropriados, pelo gestor do FCDF, ao Tesouro Nacional.

36.Quanto aos valores recolhidos dos servidores a título de contribuição para seguridade social, o Gestor do FCDF argumentou, apenas, que 'é direito, também, do Distrito Federal ficar com o produto da arrecadação das Contribuições para a Seguridade Social de seus servidores para custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social, nos termos do art. 149, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988.'

37. Não foi apresentada, no entanto, argumentação que, de fato, contribua para esse entendimento. A fim de esclarecer melhor a questão, cumpre observar algumas questões técnicas e jurídicas.

38. Quanto ao aspecto jurídico constitucional, o art. 149, § 1º, cuja nova redação fora dada pela EC nº 41, de 19/12/2003, estabelece que 'Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.'

39. O art. 40, incluído também pela EC nº 41, de 19/12/2003, que trata do regime previdenciário mencionado no 149, estabelece que 'Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.'

40. A análise desses artigos mostra claramente que a contribuição de cunho previdenciário, instituída pelo DF, deve ser, por força constitucional, cobrada de seus servidores, para custeio, em benefício destes, de seu regime previdenciário. Não é admissível, portanto, que seja cobrada para benefício de outros ou para destinação que não seja previdenciária.

41. Entretanto, no caso dos servidores da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar, a cobrança descontada em seus contracheques, ao invés de ser destinada, como manda a CF, para o custeio, em benefício destes, de seu regime previdenciário, é transferida ao caixa do DF, por meio da UG 910004, gestão 99000 – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – CONTA ÚNICA, para livre utilização, em flagrante ilegalidade, conforme alguns exemplos de extratos do Siafi (vol. 1, fls. 378/400).

42. Lembramos que a redação anterior, relevante nesse caso em razão da vigência do FCDF nesses dois períodos, não altera substancialmente o entendimento, visto que estabelecia que as contribuições seriam destinadas ao custeio de sistemas de previdência e assistência social, em benefício dos contribuintes.

43. Quanto ao aspecto jurídico tributário e orçamentário, vê-se que a contribuição social, que deve ter destinação específica, acaba por tornar-se, após a transferência para os cofres do DF, com destinação genérica, tal como os impostos, tergiversando completamente sua finalidade previdenciária.

44. Ademais, trata-se de receita vinculada à fonte de recursos 156 - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público, que não pode ser utilizada em orçamento que não seja o da seguridade social, orçamento 20. No caso, o recurso está sendo desviado para UG que nada tem a ver com o necessário orçamento, uma UG, inclusive, que inicialmente era destinada exclusivamente ao trânsito de recursos de convênio de ICMS e ISS entre União e DF.

45. Quanto ao aspecto técnico, o art. 40 impõe que devam ser 'observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial'. É preciso, assim, entender o que significa essa preservação.

46. O equilíbrio financeiro diz respeito à necessidade de que as receitas auferidas sejam compatíveis com as despesas executadas, ou seja, que as contribuições arrecadadas sejam, no mínimo, suficientes para o custeio dos benefícios a serem pagos aos servidores, aposentados e pensionistas. Sem esse equilíbrio ocorrerá um déficit nas contas e, conseqüentemente, um rombo crescente.

47. O equilíbrio atuarial, apesar de estar fundamentado em modelos estatísticos, probabilísticos e matemáticos de razoável complexidade, pode ser explicado de maneira relativamente simples. O equilíbrio atuarial preocupa-se com o equilíbrio entre receitas e despesas a longo prazo. Para esse equilíbrio devem ser avaliadas as características da massa de contribuintes, as regras de ingresso e saída do sistema de contribuição, a probabilidade de ocorrência dos motivadores dos benefícios, a estimativa da rentabilidade das receitas e da gestão dos ativos, ou seja, todos os fatores que possam influenciar na evolução do ativo atuarial, que deve ser suficiente para cobrir os compromissos que, com certa probabilidade, se efetivarão.

48. No caso do regime previdenciário público brasileiro, em especial o federal, não há ativo atuarial, visto não ter sido feita poupança alguma com os recursos arrecadados. No entanto, existe uma preocupação com a evolução do déficit, tanto que já foram executadas diversas modificações constitucionais a fim de equilibrar-se o sistema. Se o déficit cresce, a longo prazo pode ocorrer um desequilíbrio irreversível, comprometendo todo o sistema previdenciário e pondo em risco os trabalhadores que com ele contribuíram.

49. Por esse razão, os dois equilíbrios são igualmente importantes e devem ser observados pelos gestores do sistema previdenciário.

50. No caso do FCDF, entretanto, não há como imaginar-se equilíbrio atuarial, visto que as contribuições arrecadadas não são destinadas à previdência, e sim para gastos correntes do Governo do DF. Quanto ao equilíbrio financeiro, constata-se que, também, não existe, visto que as despesas com inativos e pensionistas recaem sobre os cofres federais, que não vêm sendo abastecidos com as devidas receitas previdenciárias, que vêm sendo irregularmente repassadas ao GDF.

51. A Procuradoria do DF, por sua vez, não apresentou argumentação que mereça destaque, limitando-se a transcrever artigos da Constituição Federal e insistindo na teoria de que compete à União prover o Distrito Federal com os recursos para a manutenção da segurança pública, o que, conforme já concluímos, não ocorre.

52. Complementando o raciocínio ora exposto, convém destacar que a CF, art. 167, XI, veda a utilização de recursos previdenciários em outra categoria.

'Com redação dada pela EC nº 20/1998

Art. 167. São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.'

53. Ao transferir-se um recurso previdenciário aos cofres do DF, para despesas correntes, fica completamente desvinculada a arrecadação da aplicação, mesmo porque os benefícios não são pagos pelo DF, e sim pelo FCDF.

54. Dessa forma, por ferir frontalmente os arts. 40, 149, § 1º, e 167, XI, todos da Constituição Federal, entendemos que a contribuição previdenciária descontada dos servidores da segurança pública do DF deve ser recolhida ao Tesouro Nacional.

55. Complementando toda a argumentação apresentada, destacamos trecho da 2ª instrução da unidade técnica (fls. 221/226), que expõe a concordância do Ministério da Fazenda com o entendimento da unidade técnica em relação ao recolhimento da CSS, bem como a forma, anterior à criação do FCDF,

com a qual eram repassados os recursos destinados ao pagamento dos servidores da segurança pública do DF.

‘3.2.1 O Ministério da Fazenda concordou com o entendimento da equipe de auditoria do TCU, no sentido de que as contribuições previdenciárias dos servidores da área de segurança pública do DF deveriam ser recolhidas ao Tesouro Nacional.

3.2.2 Salientou que, anteriormente à criação do FCDF, o GDF recolhia as referidas contribuições aos cofres federais. Como comprovação desse fato, encaminhou cópia dos Protocolos de Termos de Convênio (fls. 132/157) e de documentos de arrecadação de receitas federais (DARFs) (fls. 167/212).

3.3 Análise

3.3.1 As informações e os documentos apresentados pelo Ministério da Fazenda reforçam o entendimento inicial da equipe de auditoria e comprovam que o GDF, até a criação do FCDF, recolhia aos cofres federais as contribuições previdenciárias dos servidores da PMDF, da PCDF e do CBMDF.

3.3.2 Adicionalmente, a documentação constante dos autos indica que não é a primeira vez que o GDF deixa de repassar contribuições previdenciárias para o Tesouro Nacional. Com efeito, no Protocolo de Acordo de 2/9/1997, além do recolhimento mensal, o GDF havia se comprometido a pagar, em 10 (dez) parcelas iguais e mensais, as contribuições, devidas e não-recolhidas, referentes ao período de setembro de 1996 a maio de 1997 (item ‘d’ da cláusula 3ª do Protocolo de Acordo, à fl. 141).

(...)

2.3.6 Ressalte-se, ainda, que anteriormente à criação do FCDF, os recursos repassados por meio de convênios ao DF eram líquidos do IRRF conforme item 2.5 do Protocolo de Intenções, às fls. 132/134; item ‘d’ da Cláusula 3ª do Protocolo de Acordo, às fls. 139/142; e item b.5 do Termo de Convênio, às fls. 153/157.’

CONCLUSÃO

56. Diante das argumentações apresentadas pelo Distrito Federal e pelo Gestor do FCDF, entendemos que existe uma dívida do DF para com a União, composta de todas as contribuições previdenciárias recolhidas junto aos servidores da segurança pública do DF, bem como a totalidade do IRRF descontado, incidentes sobre os valores processados via Siape e pagos pelo FCDF, dívida esta que deverá ser calculada, pela Secretaria do Tesouro Nacional, atualizada pela taxa Selic, em razão de tratar-se de tributo, e cobrada do Distrito Federal.

57. Também entendemos necessárias as determinações para que o Gestor do FCDF passe a apropriar, em nome da União, os recursos recolhidos junto aos servidores da segurança pública do DF a título de IRRF e CSS, sob pena de responsabilidade, e que utilize a classificação, individualmente, das retenções das folhas de pagamento conforme sistemática definida no manual do Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto propomos ao Tribunal:

a) conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, VI, do RI/TCU, para, no mérito, julgá-la procedente;

b) determinar, fundamentado no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92:

b.1) à Secretaria do Tesouro Nacional que:

b.1.1) efetue o cálculo, em até 30 dias da ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, da totalidade das contribuições previdenciárias e do Imposto de Renda Retido na Fonte, separadamente para cada tributo, recolhidos dos servidores da segurança pública do DF, incidentes sobre os valores processados via Siape/Siafi e pagos pelo FCDF, desde sua instituição, atualizando os valores pela taxa Selic, em razão de tratar-se de tributos pertencentes à União, conforme disposição dos arts. 157, I, 40, 149, § 1º, e 167, XI, todos da Constituição Federal;

b.1.2) adote as providências, em até 60 dias da ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, com vistas ao ressarcimento do Tesouro Nacional junto ao Distrito Federal;

b.1.3) informe ao Tribunal, quando do término dos prazos estipulados no itens b.1.1 e b.1.2, as providências adotadas e os resultados alcançados;

b.2) ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal que:

b.2.1) passe a apropriar, a partir da ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, em nome da União, os recursos recolhidos junto aos servidores da segurança pública do DF a título de Imposto de Renda Retido na Fonte e Contribuição para Seguridade Social, pagos com recursos do FCDF, considerando que os arts. 157, I, 40, 149, § 1º, e 167, XI, todos da Constituição Federal, ***impõem***

que os referidos tributos pertencem à União, sob pena de responsabilização no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92, que trata de multa a ser aplicada em razão do descumprimento de decisão do TCU;

b.2.2) passe a utilizar a classificação, individualmente, das retenções das folhas de pagamento conforme sistemática definida no manual do Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies;

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Governo do Distrito Federal."

6. A representante do Ministério Público emitiu o parecer que transcrevo no essencial (fls. 1210/1213, volume 6):

"A representação oferecida pela 2ª Secex nos presentes autos refere-se a duas questões supostamente irregulares ocorridas no exercício de 2003 em diante:

a) apropriação pelo Distrito Federal do produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre os rendimentos pagos aos servidores e membros da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, quando os correspondentes valores deveriam ser recolhidos aos cofres da União a título daquele tributo; e

b) retenção, na conta única do Tesouro do Distrito Federal, da contribuição social previdenciária cobrada dos servidores e membros da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, sem que haja destinação daqueles recursos ao custeio das correspondentes aposentadorias e reformas.

2. Em atenção à audiência com que nos distingue o Relator, eminente Ministro Marcos Vinicios Vilaça, consignamos de início, relativamente à primeira questão, que não restam mais dúvidas ou controvérsias na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União a respeito de quem seja a instância incumbida, originária ou constitucionalmente, de suportar o ônus financeiro da folha de pagamento dos servidores e membros da segurança pública do Distrito Federal.

3. De fato, a exemplo do Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 846-3/DF (DJ de 8/11/96), reconheceu o STF que a segurança pública do Distrito Federal está estruturada de forma híbrida, em que os respectivos servidores e membros se subordinam funcional e operacionalmente ao Governador do Distrito Federal, competindo à União organizá-la e mantê-la nos termos do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, atividade que envolve dispor sobre o regime e os vencimentos do pessoal.

4. Contudo, tal circunstância não impede a adoção de ações paralelas sob a competência dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, desde que não acarrete acréscimo de ônus aos cofres federais. Nesse sentido, mais especificamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 677-1/DF (DJ de 21/5/93), o STF decidiu que, embora seja federal a lei que fixa vencimentos dos militares do Distrito Federal, não constituía invasão da competência legislativa da União a edição de lei distrital (nº 186, de 1991) que instituiu gratificação de representação pelo exercício de função militar devida àqueles militares. Entre outros fundamentos considerados no julgamento, destaca-se o aspecto de que as despesas provenientes da execução da lei distrital, inclusive as relativas à incorporação aos proventos das gratificações nele previstas, correriam à conta do Distrito Federal, e não da União. Outros julgados se seguiram na mesma linha, entre eles o proferido no Recurso Extraordinário nº 241.494-1/DF (DJ de 27/10/99).

5. No âmbito do TCU, em virtude de incertezas argüidas em sede de representações e consultas a respeito da natureza dos recursos destinados à segurança pública do DF e do órgão encarregado de sua fiscalização, firmou-se, nos termos da Decisão nº 1.235/2002-Plenário (TC-005.818/2001-0, Sessão de 18/9/2002) e do Acórdão nº 739/2004-Plenário (TC-004.829/2004-3, Sessão de 16/6/2004), o entendimento de que 'os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estão sujeitos às ações de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União'. Consignou-se também que, a partir da instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal/FCDF (Lei nº 10.633, de 27/12/2002), as atividades fiscalizatórias passariam a ser efetuadas inclusive por meio de processo ordinário de contas. Outras deliberações se seguiram na mesma vertente, entre elas os Acórdãos nºs 101/2003-1ª Câmara, 824/2004-Plenário e 168/2007-Plenário.

6. A conjunção dessas e de outras deliberações acerca da matéria implica, na linha de raciocínio desenvolvida na instrução final pela 2ª Secex, que os recursos federais disponibilizados pelo Fundo Constitucional às unidades gestoras da segurança pública do Distrito Federal – Polícia Civil,

Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar – para manutenção de suas atividades, incluindo o pagamento da folha de seu pessoal, não pertencem àquele ente federado, ainda que passem a integrar seu orçamento. Noutras palavras, a nosso ver, não subsistiriam a competência da União confirmada pelo STF em dispor sobre os vencimentos do pessoal dos quadros da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e a competência do TCU em fiscalizar a aplicação dos recursos federais do FCDF transferidos àquelas instituições, caso estes se transmudassem, com a entrega, em recursos ordinariamente pertencentes ao Distrito Federal.

7. A propósito, o elemento preponderante da argumentação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no tocante à destinação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza retido na fonte, reside exatamente no pressuposto de que os recursos oriundos do FCDF passariam a integrar o patrimônio do Distrito Federal. A persistir esse entendimento, a União estaria indevidamente legislando sobre despesas (pagamentos de vencimentos, entre outros encargos de manutenção da segurança pública) do Distrito Federal. Reparado o equívoco do nobre representante distrital, fica diretamente prejudicada a conclusão a que chegou.

8. Portanto, sem a necessidade de maiores digressões a respeito da matéria, não se aplica às despesas da segurança pública do DF custeadas com recursos do FCDF o disposto no art. 157, inciso I, da Constituição Federal, pois ali se exige que os rendimentos sejam pagos pelos entes que menciona – Estados e Distrito Federal. De forma distinta, não há dúvida de que, em casos tais como a gratificação de representação pelo exercício de função militar mencionada no item 4 deste parecer, o pagamento se faz à conta de recursos oriundos do Distrito Federal, sem vinculação com o FCDF, aplicando-se plenamente a hipótese prevista no art. 157, inciso I, da Constituição Federal. O produto da arrecadação do imposto de renda incidente sobre os valores daquela gratificação pertence ao Distrito Federal.

9. Assim, os procedimentos adotados pelas unidades gestoras da segurança pública do Distrito Federal caracterizariam a retenção do produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre os rendimentos pagos com recursos do FCDF, sem ter havido o correspondente recolhimento ao Tesouro Nacional. Entre outras hipóteses legais, é factível de aventar-se o crime de apropriação indébita previsto no art. 11, alínea 'a', da Lei nº 4.357, de 16/7/64, ao tempo em que o Tesouro do Distrito Federal se caracterizaria como depositário infiel dos valores pertencentes à Fazenda Pública federal, conforme disciplina a Lei nº 8.866, de 11/4/94.

(...)

11. Quanto ao segundo tópico da representação, acerca da ausência de destinação dos recursos da contribuição social previdenciária ao custeio das aposentadorias e reformas dos servidores e membros da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a matéria já restou analisada e deliberada pelo TCU em sede de processos de acompanhamento de relatórios de gestão fiscal dos Poderes e órgãos federais em cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000. Nesse caso, os exames da gestão fiscal abrangem o 1º quadrimestre de 2004 (TC-012.100/2004-1, Acórdão nº 404/2005-Plenário) e o 2º e 3º quadrimestres de 2005 (TC-017.522/2005-1, Acórdãos nºs 259/2006 e 1.573/2006 do Plenário).

12. Reproduzimos a seguir excertos dos exames efetuados no TC-017.522/2005-1 – Acórdão nº 1.573/2006-Plenário, inclusive no tocante ao aspecto em que a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) é contrária ao entendimento de que as contribuições sociais previdenciárias dos servidores e membros da segurança pública do DF sejam recolhidas ao regime próprio de previdência dos servidores da União (RPPS):

'42. Em suma: pelas informações prestadas [pelo Secretário de Fazenda do DF], verifica-se que o Distrito Federal, além de não recolher a contribuição patronal dos seus servidores titulares de cargo efetivo, também não destina os recursos da contribuição dos servidores da área de segurança pública, custeados com recursos do FCDF, para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas da respectiva área. A conseqüência dessa medida será a apropriação de parcela cada vez maior dos recursos do Fundo apenas para pagamento de benefícios previdenciários, o que evidencia o risco de se comprometer, ano a ano, a manutenção dos serviços da própria área de segurança pública, assim como da saúde e da educação.

43. Isso porque, segundo a norma do inciso XIV do art. 21 da Constituição, a União deve organizar e manter as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, assim como prestar assistência financeira para execução de serviços públicos (educação e saúde), observado o limite de 2,2% da RCL federal, nos termos da alínea 'c' do inciso I do art. 20 da LRF. Dessa forma, quanto maior

for a despesa com inativos e pensionistas da área de segurança pública custeada com recursos ordinários do FCDF (Fonte 100) – sem considerar a vinculação legal das contribuições previdenciárias –, menos ter-se-á disponível para as despesas com pessoal ativo e outras de natureza corrente e de capital indispensáveis para a manutenção dos ditos serviços públicos.

44. Diante desse arcabouço jurídico, algum intérprete-aplicador poderia defender a tese de que a contribuição dos servidores da área de segurança pública do Distrito Federal, assim como a respectiva contribuição patronal, custeadas com recursos do FCDF, deveriam ser recolhidas ao RPPS da União de que trata o art. 40 da Constituição, já que o pagamento das despesas com pessoal está a cargo desta em decorrência de imposição constitucional.

45. Considerando essa possível interpretação, é importante registrar que o RPPS do ente da Federação apenas pode assegurar os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, conforme expressamente definido no ***caput*** *do art. 40 da Constituição. Nesse sentido, é de se registrar que as contribuições de servidores titulares de cargos efetivos do Distrito Federal não podem ser recolhidas ao RPPS da União (Fonte 156), ainda que o seu custeio esteja a cargo desta, sob pena de se estar contrariando o dito mandamento constitucional. Ademais, o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, com redação dada pela Lei nº 10.887/2004, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.*

46. Como se vê, a análise dessa temática não se revela de simples solução (...)

47. Assim sendo, com a finalidade de promover o alinhamento do processo de administração do FCDF ao princípio fundamental da responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios na gestão capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, especialmente no que se refere à geração de despesas com pessoal e o cumprimento do respectivo limite, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, deve ser realizado estudo técnico-jurídico, a ser coordenado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (SRH), juntamente com a Secretaria de Orçamentos Federal (SOF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS) e a Advocacia-Geral da União (AGU), com objetivo de estabelecer procedimentos claros acerca do recolhimento das contribuições patronal e dos servidores custeados com recursos do FCDF, observada a necessidade de segregação dessas contribuições, tendo em vista o impacto que acarretam na apuração do limite da despesa total com pessoal do FCDF.

48. Para tanto, devem ser considerados os conceitos para apuração da despesa bruta com pessoal (art. 18), a dedução das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados provenientes das contribuições patronal e do servidor a cargo do FCDF (art. 19, § 1º, VI) e o limite da despesa com pessoal (art. 20, I, c), todos da LRF, sem perder de vista a harmonização das disposições constitucionais citadas nesta análise.

49. Sem prejuízo das atribuições dos órgãos de controle distritais, o Ministério da Previdência Social deve adotar as medidas de fiscalização previstas no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, no sentido de verificar a legislação e os procedimentos adotados pelo Distrito Federal no que tange à instituição, ao recolhimento e à contabilização das contribuições patronal e dos servidores do Distrito Federal, visto que, segundo as declarações do Secretário de Fazenda (fls. 96/97 do volume do principal), o ente não recolhe a contribuição patronal, pelo fato de não ter sido criado um instituto de previdência para a gestão do RPPS do DF, procedimento este que fere o princípio constitucional do caráter contributivo (art. 40) e, com efeito, as normas dos arts. 2º e 3º daquela Lei, com redação dada pela Lei nº 10.887/2004.

50. Além disso, em face do não-recolhimento da contribuição patronal por parte do Distrito Federal, o Ministério da Previdência Social deve adotar as medidas necessárias, com objetivo de apurar as responsabilidades, bem como aplicar, se for o caso, as penalidades institucionais e pessoais cabíveis, nos termos do art. 8º c/c o inciso III do art. 9º, ambos da Lei nº 9.717/1998 (...)'.

13. Acolhidas as propostas da Semag, foi determinada às secretarias federais envolvidas na matéria a adoção de um conjunto de providências nos termos do Acórdão nº 1.573/2006-TCU-Plenário. Ficam, então, prejudicadas as sugestões da 2ª Secex consignadas no presente processo a respeito da contribuição social previdenciária dos servidores e membros da segurança pública do DF (item 57, alínea 'b', às fls. 1207/1208).

14. Por fim, a nosso ver, os fatos narrados nestes autos repercutem nos atos de gestão do Fundo Constitucional do Distrito Federal e das unidades gestoras da segurança pública do DF no exercício de 2003 em diante, razão por que se sugere sejam eles considerados nos julgamentos das respectivas contas anuais.

(...)”

7. Considerando que a matéria tratada nos autos mantém correlação com o teor do TC-027.750/2006-9, encaminhei o processo à Semag, que assim se manifestou (fls. 1651/1666, volume 7):

“(...)

3. Por determinação do Relator (fl. 1.214), Excelentíssimo Ministro Marcos Vilaça, vieram os autos a esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) para posicionamento da matéria, em virtude da conexão do tema deste processo com o do TC-027.750/2006-9, o qual cuida do monitoramento do Acórdão nº 1.573/2006-TCU-Plenário, no que tange à contribuição previdenciária dos servidores custeados com o FCDF e da respectiva contribuição patronal ao sistema previdenciário.

4. O processo aberto pela 2ª Secex originalmente cuida de ambos os temas, o IRRF e a Contribuição Previdenciária. Como a questão previdenciária já está sendo tratada no âmbito do TC-027.750/2006-9, aqui será apenas abordado o problema relativo ao IRRF. Não será objeto de argumentação também o posicionamento do Distrito Federal em defesa do entendimento de que os recursos são distritais, por já estarem expostos na instrução da 2ª Secex (fls. 1197 a 1208).

5. O comando constitucional ao atribuir à União a competência exclusiva de ‘organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, (...) por meio de fundo próprio’, não quis fazer do Tesouro Nacional simples repassador de recursos, conforme defendido pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, porém dotou-a de atuação bem mais ampla, sendo a União responsável tanto pela organização, quanto pela manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF.

6. É legislação federal que dispõe sobre ‘a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos’ (Decreto-lei nº 2.266/85); ‘a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal’ (Lei nº 6.450/77) e ‘a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal’ (Lei nº 8.255/91).

7. O comando constitucional de organizar é assim cumprido com a edição dos respectivos normativos legais. No caso da polícia militar e do corpo de bombeiros, as leis dispõem sobre a competência, a estrutura, as atribuições e a composição dos órgãos, o quadro de servidores, além de regular outros aspectos relativos a ambas as carreiras. Com relação à carreira de policial civil, é o normativo federal que a cria, além de dispor sobre regras remuneratórias de seus integrantes.

8. No que tange à segunda parte do comando constitucional de manter a estrutura de segurança do Distrito Federal, atualmente as despesas a cargo da União têm sido executadas no âmbito do Fundo Constitucional do DF. Ressalta-se que todas as despesas têm sido custeadas pelo Fundo, tais como custeio, pessoal e investimento. Na despesa com pessoal, tanto as despesas com os ativos, quanto as com os inativos, correm às custas do FCDF. Os servidores inativos não são pagos com recursos oriundos do sistema de seguridade social do Distrito Federal, mas com recursos do Tesouro Nacional repassados ao Fundo.

9. Consoante a decisão exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 677-1/DF, não está o Distrito Federal proibido de utilizar recursos próprios em despesas com a segurança distrital. É a ele vedado, no entanto, criar despesas que serão suportadas pela União. Pode também o Distrito Federal legislar supletivamente sobre as matérias relativas às áreas de segurança.

10. Conclui-se, assim, que os rendimentos dos servidores das polícias civil e militar, e do corpo de bombeiros militar do DF, são pagos pela União, não incidindo dessa forma o disposto no art. 157, I, o que acarreta que o IRRF referente a esses rendimentos pertence à União.

11. Tendo em vista a complexidade da matéria, foi solicitado posicionamento da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a respeito do assunto tratado nos autos. A RFB solicitou à PGFN que se posicionasse, de tal forma que a resposta de ambos os órgãos foi elaborada pela PGFN. Conforme comentado abaixo, os dois pareceres produzidos concordam integralmente com as conclusões aqui apresentadas.

II - Análise

a) Das Decisões do TCU

12. A titularidade dos recursos que compõem o FCDF já foi objeto de análise no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal da União. A jurisprudência firmada nesta Corte de Contas é pacífica no sentido de que os recursos são próprios da União, sendo competência deste TCU a fiscalização de sua aplicação.

13. Para melhor compreensão dos argumentos que permearam a decisão, merece destaque as seguintes passagens consignadas no relatório que fundamentaram o Voto do Ministro Valmir Campelo e o Acórdão nº 259/2006-TCU/Plenário:

'31. Após essa regulamentação, surgiram dúvidas sobre qual seria o órgão competente para o exercício da fiscalização dos recursos aplicados por meio do FCDF, o que levou a Câmara dos Deputados e a Controladoria-Geral da União a consultarem o TCU.

32. Em resposta à solicitação formulada pela Câmara dos Deputados (TC nº 004.829/2004-3), o Ministro Guilherme Palmeira assim se pronunciou no Voto que proferiu no TC em referência: 'Consoante destacaram os pareceres produzidos no âmbito da 2ª Secex, a questão de fundo objeto da presente Solicitação foi examinada nos autos do TC-005.818/2001-0, oportunidade em que este Plenário, à unanimidade, acolhendo o Voto proferido pelo eminente Ministro Valmir Campelo, firmou entendimento no sentido de que a gestão dos recursos transferidos ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) encontra-se sob a jurisdição do TCU, à vista do disposto nos arts. 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal.' (grifou-se). O Plenário acompanhou o eminente Relator, assim decidindo por meio do Acórdão nº 739/2004: '... 9.2. informar à Câmara dos Deputados que, por força do disposto nos arts. 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 1º, inciso I, e 5º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estão sujeitos às ações de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União, as quais, com a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal, passarão a ser efetuadas, inclusive, por meio de processo ordinário de contas' (grifou-se).

33. Ainda em 2004, o Plenário reiterou, por meio do Acórdão nº 824/2004 (TC nº 005.265/2004-1), a decisão citada no item anterior, em resposta à consulta formulada pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, acerca da competência fiscalizatória do TCU sobre os recursos do FCDF, assim dispondo:

'9.2. informar ao Exmo. Sr. Ministro de Estado do Controle e da Transparência que:

9.2.1. o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento, consoante Acórdão 739/2004 - Plenário, proferido em Sessão de 16/06/2004, no sentido de que, por força do disposto nos arts. 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 1º, inciso I, e 5º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estão sujeitos às ações de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União, as quais, com a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal, objeto da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passarão a ser efetuadas, inclusive, por meio do processo ordinário de contas;

9.2.2. a prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal deverá ser apresentada mediante consolidação das unidades gestoras vinculadas ao órgão 25915 - FCDF, observando, para efeito de identificação das peças que deverão integrar o processo, o art. 20 da Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24/04/1996, e as normas estabelecidas na Decisão Normativa/TCU nº 49, de 12/02/2002, bem assim o disposto no art. 10 da mencionada Instrução, e, no que couber, a previsão contida em seu § 6º, para efeito de elaboração do rol de responsáveis das unidades gestoras vinculadas ao referido Fundo;'

(...)

37. Em suma, a leitura dos dispositivos citados no item anterior conduz à seguinte conclusão: A Constituição criou obrigações para a União, visando à organização e manutenção dos serviços de segurança e prestação de assistência financeira para execução dos serviços de saúde e educação no âmbito do Distrito Federal. Por isso, os recursos utilizados no cumprimento dessa obrigação não podem ser considerados na apuração da RCL do Distrito Federal; em contrapartida, o legislador excluiu da despesa total com pessoal desse ente as que são próprias da União, fixando o percentual 3% da RCL na esfera federal a título de limite máximo para a União aplicar nas despesas de que trata o subitem 'c' do item anterior' (grifos do original).

14. Da transcrição depreende-se que, em diversas oportunidades, este TCU entendeu que os recursos do FCDF são federais, sujeitando-se à fiscalização dos órgãos federais de controle, inclusive do

próprio TCU. Essa conclusão é fundamental para a solução do caso sob análise, pois sendo os recursos federais é difícil sustentar que os pagamentos dos vencimentos dos servidores da segurança são realizados pelo Distrito Federal e não pelo Tesouro Nacional.

15. A segunda das conclusões que se pode extrair é a interpretação a ser dada ao dispositivo da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que destaca o percentual de 3% da Receita Corrente Líquida de despesas próprias da União, aí incluídas as com o FCDF, nos termos do art. 20, I, 'c', da LRF. Sendo despesas próprias da União, não devem os valores despendidos no âmbito do FCDF ser considerados na apuração da RCL do Distrito Federal, i.e., não integram a base da RCL distrital. As despesas abrangidas pelo FCDF são despesas da União efetuadas no Distrito Federal, por força constitucional.

16. Nesse mesmo sentido, o entendimento firmado no âmbito desta Corte de Contas, ao tratar sobre as parcelas que devem ser deduzidas da RCL da União, por força do disposto na alínea 'a', inciso IV, do art. 2º da LRF, que trata dos valores transferidos aos Estados e Municípios, é no sentido de que somente sejam deduzidas as repartições de receita decorrentes de disposição constitucional e legal, o que não alcança a aplicação de recursos da União, por meio de fundo próprio (FCDF) com vistas a organizar e manter as Polícias Civil e Militar, e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, assim como prestar auxílio financeiro, na forma do inciso XIV do art. 21 da Constituição. O entendimento firmado pelo Plenário foi nos seguintes termos:

Acórdão nº 476/2006-TCU-Plenário

'9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que adote providências para que:

9.2.1. relativamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que devam ser deduzidas para fins de apuração da RCL, somente sejam admitidas:

9.2.1.1. as repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal, com base na alínea 'a' do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF' (grifos do original).

17. Estando pois pacificado o entendimento de que os recursos que compõem o FCDF são federais é possível adentrar-se na discussão sobre a interpretação a ser dada ao art. 157, I, em virtude de o artigo constitucional tratar da propriedade do IRRF no casos de rendimento pagos pelos Estados e pelo Distrito Federal.

b) Interpretação do art. 157, I, da CRFB

18. O artigo assim estabelece:

'Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;' (grifou-se).

19. A dúvida surge em virtude de o art. 157, I, estabelecer que pertence aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto de renda sobre rendimentos por eles pagos, i.e., pelos Estados e pelo Distrito Federal, além de suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem. A questão gira em torno da interpretação a ser dada ao termo por eles pagos, isto porque em diversos acórdãos o TCU decidiu que os recursos do FCDF são federais, gerando controvérsia sobre quem de fato efetua o pagamento: o GDF ou a União.

20. Para que a regra constitucional incida, faz-se necessária a ocorrência de três circunstâncias, que compõem o suporte fático do comando: a) pagamento de rendimentos enquadráveis no conceito de renda e proventos de qualquer natureza, conforme legislação federal; b) obrigatoriedade de retenção do imposto de renda na fonte e c) pagamento realizado por Estados, Distrito Federal, suas autarquias e fundações.

21. É de destacar que o comando insculpido no art. 157 é de repartição de receita, sendo por isso regra de direito financeiro e não de direito tributário. Não se está diante de relação tributária entre o Estado, no exercício de seu poder de tributar, e o contribuinte, sujeito passivo, responsável por arcar com o pagamento de tributos. A regra trata da participação de um ente da federação na arrecadação de tributos de outro ente da federação, oriunda do pacto federativo.

22. Ao qualificar os rendimentos, o artigo refere-se a pagamentos efetuados a qualquer título. Significa isto que todo e qualquer tipo de pagamento que gerar a arrecadação de imposto de renda está sujeito à incidência do comando. O Manual do Imposto de Renda Retido na Fonte (Mafon) da Receita Federal do Brasil (que pode ser obtido na página da Receita na internet http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DIRF/defaultMafon.htm) traz as inúmeras situações

em que deve haver retenção de imposto de renda, em virtude de relações de trabalho, de capital ou a combinação de ambos. O rendimento do trabalho assalariado é apenas uma das hipóteses de ocorrência do disposto no art. 157, I, da CF.

23. Sempre que entidade de direito público realizar qualquer dos pagamentos previstos no Mafon, o produto da arrecadação do IRRF a ele pertencerá. Exemplos de situações passíveis de ocorrerem são: a) Remuneração de Serviços Profissionais Prestados por Pessoa Jurídica, b) Serviços Prestados por Associados de Cooperativas de Trabalho, c) Serviços de Limpeza, Conservação, Segurança e Locação de Mão-de-obra Prestados por Pessoa Jurídica etc.

24. Assim, a vinculação funcional dos servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros ao GDF – consoante o art. 144, § 6º, da CF – não pode ser utilizada como elemento dirimidor do conflito exegético que se está a tratar, pois a vinculação funcional não faz parte do suporte fático do art. 157, I, em nada influindo para a determinação da incidência ou não da regra. A partir do item 31 é analisado posicionamento adotado por alguns dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE nº 241.494-1, em que se defende que os servidores da área de segurança do Distrito Federal são de fato servidores federais. Outros Ministros adotam posição intermediária afirmando que em parte são federais e em parte são distritais. Há ainda os que entendem serem eles apenas servidores distritais.

25. O segundo elemento do suporte fático é a obrigatoriedade de o imposto de renda ter de ser retido na fonte. Apenas o produto da arrecadação do imposto retido na fonte pertence a Estados e ao DF. Caso haja parcelas adicionais a serem pagas ao Fisco, em virtude de rendas adicionais ou por outra razão, o produto da arrecadação pertencerá à União.

26. Outro ponto a ser realçado refere-se às entidades elencadas no artigo em comento: Estados, Distrito Federal, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem. Note que apenas constam da lista entidades de direito público, estando excluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, entidades de direito privado. A razão que levou o legislador a considerar apenas as entidades de direito público é oportunidade para se questionar do espírito do comando constitucional. Qual a finalidade desta regra de repartição de receita?

c) Interpretação Teleológica do art. 157, I, da CRFB

27. A origem da regra constitucional reside na criação de medida tendente a não encarecer a prestação de serviços públicos ofertados por Estados e pelo DF, em razão de pagamento de imposto de competência federal. Ao atribuir aos Estados e ao DF a propriedade do produto da arrecadação do IRRF dos rendimentos por eles pagos, intentou-se desonerar as atividades desenvolvidas por esses entes federados. Há por trás dessa lógica regra vedando fluxo de recursos estaduais ou distritais para os cofres federais. Considerando que praticamente toda prestação de serviço público, por envolver em alguma de suas etapas a incidência do imposto de renda, o pagamento de rendimentos, com recursos próprios do Estado ou do DF, acarretaria o recolhimento de tributos à União, caso não houvesse o dispositivo. Esta situação caracterizaria espécie de transferência de renda de um ente da federação a outro ente.

28. O que se vislumbra a respeito do espírito da lei é que se tentou evitar que Estados ou o DF pagassem, ainda que indiretamente, com recursos próprios, originários de seus tributos, tributos à União. Indiretamente, porque o responsável – sujeito passivo da relação tributária – pelo pagamento do imposto de renda não seria mais o Estado ou o DF, porém o beneficiário do pagamento. Como, entretanto, os recursos despendidos pelos Estados e pelo DF no pagamento das prestações de serviços seriam de origem tributária, haveria fluxo de recursos tributários dos Estados e do DF para a União.

29. Tanto que o que se tentou proteger foram os recursos oriundos de tributos estaduais e distritais é que o imposto de renda retido na fonte de rendimentos pagos por empresa pública não pertence aos Estados e ao DF. Note que as empresas públicas são compostas integralmente por recursos públicos. Se a intenção do legislador fosse no sentido de não onerar as atividades estaduais ou distritais levadas a cabo apenas com recursos públicos, os pagamentos das empresas públicas deveriam também ser enquadráveis na regra constitucional em comento. Não são alcançadas pela regra, entretanto, pelo comando constitucional as empresas públicas. A razão, pela ótica aqui esposada, reside no fato de as receitas das empresas públicas não serem de origem tributária, mas dos serviços por elas prestados, não havendo motivo, na ótica da repartição de receitas, para que o IRRF gerado pertencesse ao Estado ou ao DF. Não estaria ocorrendo a transferência de receitas tributárias.

30. Nesse mesmo sentido o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins em Comentários à Constituição do Brasil, 1991, ed. Saraiva, Volume 6, Tomo II, pg. 8, ao comentar o art. 157, I, da CRFB:

'O dispositivo [art. 157, I] é louvável. A atuação geradora do IR presume-se ser exercida por Estados e pelo Distrito Federal, objetivando o interesse da sociedade. A atuação dos Estados e do Distrito Federal, portanto, sujeitos ao IR, decorre de superior interesse, razão pela qual não seria justo que a União tributasse tais rendas e proventos daqueles que estão a trabalhar para os referidos governos, ou exigisse o imposto sobre os títulos com que transacionam tais entidades federativas.

(...)

Ao deixar, todavia, todo o produto da arrecadação do IR retido na fonte para os Estados e o Distrito Federal, assim como aquele de sua administração indireta de autarquias e fundações, à evidência, oferta o constituinte campo maior de obtenção de receita ou de redução do custo dos serviços para tais pessoas jurídicas de direito público.

(...)

O princípio, portanto, é de se elogiar. A União não deve contar com o referido imposto. Recebe-o da sociedade enquanto em relação direta entre seus membros, mas não nas situações em que um dos pólos contratantes é o Estado, o Distrito Federal, suas autarquias e fundações que lhes pertencerem ou por eles foram criadas.' (grifou-se).

31. Resta agora atacar o ponto controverso da análise: se o pagamento é realizado pelo Governo do Distrito Federal ou pela União. Para tanto serão analisados a imposição constitucional de a União organizar e manter as polícias civil e militar, e o corpo de bombeiros do DF (art. 21, XIV, da CRFB); e a sistemática adotada antes e depois da edição da Lei nº 10.633/2002.

d) A Imposição Contida no art. 21, XIV, da CRFB

32. Segundo o inciso XIV do art. 21 da CRFB, compete à União 'organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, (...) por meio de fundo próprio'. O Supremo Tribunal Federal já abordou em diversos julgados matérias afetas ao alcance da citada norma. Não se tem notícia, entretanto, que tenha abordado o tema específico tratado neste autos - a propriedade do produto da arrecadação do IRRF do imposto gerado a partir de pagamentos feitos com recursos do FCDF -, nem sobre se os recursos do FCDF pertencem à União ou ao GDF.

33. Transcreve-se a seguir jurisprudência do STF concernente ao citado artigo, extraída do documento 'STF – Constituição', obtida na página eletrônica do próprio Supremo Tribunal:

'Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do distrito federal.' (Súm. 647)

'Instituição de vantagem a servidores militares do Distrito Federal a serviço da Câmara Legislativa. Art. 21, XIV e 22, XXI da CF. Competência privativa da União para legislar sobre matéria concernente à Polícia Militar do DF. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Invasão da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para propor a elaboração de lei que vise à criação de função ou aumento da remuneração de servidor público. Observância obrigatória por parte dos Estados e do Distrito Federal.' (ADI 2.705, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 9-10-03, DJ de 31-10-03)

'Distrito Federal: serviços locais de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros): competência privativa da União para organizar e manter os organismos de segurança pública do Distrito Federal, que envolve a de legislar com exclusividade sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico do seu pessoal: jurisprudência do STF consolidada no RE 241.494: cautelar deferida para suspender a vigência da LD 1481/97.' (ADI 2.102-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 16-2-00, DJ de 7-4-00). No mesmo sentido: ADI 1.359, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21-8-02, DJ de 11-10-02; ADI 2.988, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 4-3-04, DJ de 26-3-04; RE 207.440, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 26-8-97, DJ de 17-10-97.

e) Natureza Jurídica dos Cargos das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal

34. No âmbito do Recurso Extraordinário nº 241.494-1, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se sobre se os policiais civis do Distrito Federal são servidores federais ou distritais. A posição adotada pelos Ministros acerca da natureza dos cargos da polícia serviu de base para a tese defendida no deslinde do problema que se discutia no referido Recurso Extraordinário. Como o entendimento esposado pelos Ministros neste particular não fez parte do dispositivo da sentença não houve o trânsito em julgado sobre esta questão.

35. Caso estivesse pacificado o entendimento acerca dessa natureza jurídica, ter-se-ia excelente parâmetro para determinar a quem compete realizar o pagamento dos salários: a União ou o Distrito Federal, conduzindo ao posicionamento definitivo sobre o produto da arrecadação do IRRF. No entanto, a discussão travada no RE nº 241.494-1 traz a lume diversas questões referentes à relação da União com o Distrito Federal, no que tange à área de segurança, que se encaixa perfeitamente ao problema aqui discutido.

36. Diante do fato de haver pontos de interseção entre a discussão levada a cabo no STF e a aqui travada e com vistas a melhor entender os diversos posicionamentos lá adotados, far-se-á breve relato do RE nº 241.494-1.

37. O cerne da discussão é a vinculação constitucional contida no texto original – posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 – do art. 241 da Constituição: 'Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição'. Assim, questiona-se se lei distrital poderia vincular os vencimentos dos Delegados de Polícia aos dos Procuradores do Distrito Federal. A dúvida surgiu porque a remuneração dos Procuradores é fixada por lei distrital e as despesas com os policiais é de competência da União. A se aplicar o dispositivo, toda vez que houvesse aumento de salário para os Procuradores distritais, acarretaria aumento dos encargos financeiros suportados pela União, como reflexo do aumento das despesas dos delegados da polícia civil.

38. Longa discussão se travou acerca da legalidade dessa vinculação. O que interessa a este processo diz respeito à fixação de entendimento sobre a possibilidade de o Distrito Federal legislar supletivamente sobre a carreira da polícia civil e a discussão acerca da natureza dos cargos, se distrital ou federal. Sobre a competência de o Distrito Federal editar legislação suplementar, assim se pronunciou o Ministro Ilmar Galvão (fl. 1182, verso, do vol. 5):

'Situações, portanto, distintas: de um lado, o Tribunal e Juízes do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, órgãos da União, sendo por isso, por ela organizados e mantidos, sem qualquer participação do Distrito Federal; de outro, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, organizados e mantidos pela União, que também disciplina sua utilização pelo Governo do Distrito Federal, mas <u>sem prejuízo da competência que tem este de legislar, de forma suplementar, sobre sua organização, e sobre garantias, direitos e deveres de seus servidores.</u>' (grifou-se)

39. Da possibilidade de legislar supletivamente também a admite o Ministro Sepúlveda Pertence. Adentra ele também na delicada questão do significado dos verbos organizar e manter, constantes do inc. XIV do art. 21 da CF, consoante se depreende da transcrição a seguir (fl. 1186 do vol. 5):

*'Agora, eu admito que direitos e deveres, sejam eles quais forem, dado que o Distrital Federal se utiliza desse pessoal, <u>admito até a legislação local supletiva</u>. Quer dizer, existe uma norma dizendo que o Distrito Federal tem competência concorrente para legislar sobre a matéria. Então eu admito examinar em cada caso, a legislação supletiva do Distrito Federal sobre qualquer assunto relativo à Polícia Militar ou Civil da União, que lhe presta serviços de segurança. <u>O que não posso admitir, **data venia**, é que, onde a Constituição diz 'manter' se leia 'pagar.</u>'' (grifou-se)*

40. Note que as palavras do Ministro Pertence ao referir-se às carreiras da Polícia fala em Polícia Militar ou Civil da União, ressaltando sua natureza híbrida. Ressalta ainda o Ministro que o comando constitucional não se trata de simples obrigação da União no sentido de pagar as despesas com o aparato de segurança; o termo 'manter' extrapola o simples pagamento. Ainda sobre a vinculação dessas carreiras ao Governo Federal, em aparte ao Voto do Ministro Pertence, o Ministro Moreira Alves lembrou que o STF ao aplicar a URP aos policiais militares o fez tendo por base a URP devida aos servidores federais, não se lhes valendo a URP aplicada aos servidores do Distrito Federal (fl. 1185 do vol. 5).

41. Ao proferir seu Voto, o Ministro Alves assevera (fl. 1193):

'O que temos é uma situação criada pela Constituição no sentido de que, em parte, <u>esses funcionários [da segurança do Distrito Federal] têm um regime que é de natureza distrital e, em parte, têm um regime de natureza federal</u>. O problema não é apenas de manutenção, mas também de organização, porque, obviamente, quem organiza é a União Federal. (...)

Ora, <u>quando se fala em manter</u>, parece evidente que <u>o necessário para a manutenção tem de depender da legislação do mantenedor e não do mantido.</u>' (grifou-se)

42. Já o Ministro Néri da Silveira considerou a natureza dos cargos como distrital (fl. 1192, verso, do vol. 5):

'Penso que o que temos de ver é a natureza do cargo. A meu pensar, o cargo é distrital; a correspondência é, assim, com o procurador do Distrito Federal.'

43. O Ministro Marco Aurélio Mello em seu Voto não aborda diretamente a questão de saber se os servidores da segurança são federais ou distritais, porém posiciona-se (fl. 1188) para dizer que:

'Não compreendo, na Carta de 1988, a competência da União para legislar sobre vencimentos dos servidores civis e militares do Distrito Federal.'

f) A Lei nº 10.633/2002

44. A Lei nº 10.633/2002 instituiu o 'Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal'.

45. Buscando na lei elementos que norteiem a solução do problema aqui discutido, encontra-se a disposição do § 2º do art. 1º:

'As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal (...)' (grifou-se).

46. Assim, as despesas decorrentes do pagamento dos vencimentos dos servidores da segurança do Distrito Federal, suportadas pelo Governo Federal, hão de ser obrigatoriamente processadas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape. ***Contrario senso****, caso existam parcelas de vencimentos a serem arcadas pelo cofre público distrital, não há necessidade de a folha de pagamento ser rodada na esfera federal.*

47. De fato é isso o que ocorre. Há parcelas remuneratórias incorporados aos vencimentos de Oficiais da Polícia Militar, que exerceram função comissionada no Gabinete do Governador, que foram criadas por lei distrital e são custeadas pelo Tesouro distrital. As folhas de pagamento correspondentes são rodadas no âmbito da administração do Distrito Federal. Não há a obrigatoriedade de serem processadas no sistema informatizado do Governo Federal, justamente por não serem custeadas com recursos do Tesouro Nacional.

48. Conclui-se que existe claramente distinção entre as parcelas remuneratórias: aquelas criadas por lei federal e suportadas pelo Tesouro Nacional e as criadas por lei distrital e custeadas pelo Distrito Federal. A partir dessa dicotomia, infere-se que o IRRF referente ao pagamento das parcelas criadas por lei federal pertence à União e das parcelas criadas por lei distrital pertence ao Distrito Federal.

49. Ao se perquirir da finalidade do comando, a que ressalta como mais óbvia, é a idéia já discutida no bojo deste processo de o mantenedor controlar as despesas sob sua responsabilidade. Este controle possibilita à União conhecer de forma minudente todas as parcelas que compõem os vencimentos de cada servidor das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. A sistemática impede que novas parcelas remuneratórias, a serem por ele suportadas, sejam criadas sem o conhecimento do ente mantenedor.

50. A lei regulamentou, entre outros aspectos, a forma pela qual o Fundo seria operacionalizado. No que tange ao pagamento dos vencimentos dos servidores da segurança do Distrito Federal, os valores correspondentes são depositados diretamente nas respectivas contas, não transitando pela conta única do Distrito Federal. Esses recursos não ingressam na esfera jurídica do Distrito Federal. Somente após o pagamento dos vencimentos é que, na sistemática atual, os valores correspondentes ao IRRF e à contribuição previdenciária são transferidos à conta única do DF.

51. O art. 2º da citada lei dispõe sobre o montante de recursos que serão destinados ao FCDF. Note que o comando refere-se à destinação de recursos ao Fundo e não ao Governo do Distrito Federal. O FCDF foi criado para atender ao comando Constitucional do inc. XIV do art. 21, que dispõe que a manutenção da área de segurança do DF se dará por meio de fundo próprio. Assim, está o FCDF na esfera jurídico-administrativa da União; os recursos que dele fazem parte são federais; a execução orçamentário-financeira é realizada no Siafi; as folhas de pagamentos dos servidores é gerada pelo Siape. Enfim, todos os elementos que permeiam o Fundo são de natureza federal, o que permite que se

afirme que quem realiza os pagamentos dos vencimentos dos servidores da área da segurança é o Fundo e não o Distrito Federal.

52. Em 1996, antes portanto da instituição do FCDF, a União e o DF assinaram Protocolo de Intenções que previa a transferência de recursos financeiros para a manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do DF (fls. 132/134).

53. Já em 1997, foi assinado o Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e o Governo do Distrito Federal (fls. 139 a 142), de 2 de setembro de 1997, o qual prevê no 3º ponto que o Governo Federal, em relação às transferências de recursos para as áreas de segurança, educação e saúde (fl. 141):

'a) repassará ao GDF, na medida da dotação orçamentária, o valor da folha de salário líquido do Imposto de Renda na fonte e, no caso dos servidores das áreas de educação e saúde, da contribuição para a seguridade social (...)' (grifou-se).

54. O mesmo dispositivo prevê que o GDF:

'c) recolherá mensalmente ao Tesouro Nacional a contribuição para o Plano de Seguridade Social – PSS relativa ao pessoal na área de segurança pública, conforme estabelecido no item 2.5 do Protocolo de Intenções assinado entre o Governo Federal e o GDF em 30/09/96.'

55. Conforme ressaltado, o valor repassado ao GDF para o pagamento da folha de pagamento dos servidores da segurança, saúde e educação era líquido do imposto de renda, significando que a União retinha o IRRF, que o montante apurado com o imposto não era objeto de transferência para o Distrito Federal. Está implicitamente previsto no Protocolo a não-incidência do disposto no art. 157, I, da CF.

III – Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

56. Foi solicitado parecer à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em relação ao tema tratado nos autos, em virtude de sua competência para representar a União nas causas de natureza fiscal, relativamente a tributos federais, consoante o art. 1º, inc. IV, de seu Regimento Interno. Encaminhou-se versão preliminar do presente Relatório para servir de balizamento ao pronunciamento da PGFN, para oportunidade de serem apresentados novos argumentos, ainda que divergentes dos aqui defendidos.

57. O Parecer consubstanciado no documento PGFN/CAF/2755/2007, fls. 1252 a 1266, de lavra do Procurador da Fazenda Nacional Dr. Julio Cesar de Aguiar foi encaminhado pelo Ofício nº 2.960/PGFN/PG, de 12 de dezembro de 2007, assinado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional (fl. 1251). O Procurador conclui, item 32, 'que as receitas do IRRF relativas aos pagamentos dos servidores do DF custeados pelo FCDF pertencem à União' (grifou-se). A Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, Dra. Liana do Rego Motta Veloso, concordou com o Parecer. Por fim, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Luiz Inácio Lucena Adams, aprovou o parecer, sugerindo ao TCU que ouvisse a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) (fl. 1266).

58. Em 14 de dezembro de 2007, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional encaminha, por intermédio do Ofício nº 2.976/PGFN/PG (fl. 1267), série de documentos produzidos por órgãos do Distrito Federal (fls. 1268 a 1639). Entre eles, encontram-se pareceres da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, abordando o tema tratado nos autos. Dessa forma, perdeu o objeto a recomendação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional de o TCU ouvir a PGDF.

59. O Parecer da PGFN analisou os argumentos trazidos à baila nesta instrução, tendo o Procurador da Fazenda concordado com todos eles. Ademais, trouxe novas abordagens que corroboram as conclusões apresentadas. Entre elas, ressalta-se a interpretação indireta que se fez da Constituição da República, ao 'considerar a edição de lei infraconstitucional como implicando ato de interpretação da própria Constituição, entendida como fundamento de validade jurídica da lei em questão' (fl. 1262). Assim, ao analisar a Lei nº 10.633/2002, o Parecer da PGFN afirma não restar 'alternativa senão concluir que, em momento algum, a lei instituidora do FCDF cogita da finalidade do mesmo como sendo a simples entrega de recursos ao DF, mas sim o de custear diretamente e com recursos próprios da União as despesas administrativas constantes do mandamento constitucional regulamentado' (fl. 1262/3).

60. O mesmo raciocínio é aplicado à interpretação das leis orçamentárias anuais da União posteriores à criação do FCDF: 'Por exemplo, na Lei Orçamentária da União de 2006 (Lei nº 11.306/2006), consta a unidade orçamentária '73901 – Fundo Constitucional do Distrito Federal –

FCDF' (...). Tais recursos são administrados no âmbito do Sistema Integrado de Administração Federal – Siafi, administrado pelo Ministério da Fazenda, de sorte que as unidades gestoras e os ordenadores de despesa de cada uma das áreas contempladas, embora pertencentes à administração do DF, executam as despesas do FCDF diretamente no Orçamento da União' (fl. 1263).

61. Em seguida, o Parecer da PGFN aborda dispositivos da LRF, no intuito de corroborar a interpretação que vem sendo dada ao inciso XIV do art. 21 da CF:

'Começando pelo § 2º do art. 2º [da LRF], que exclui os recursos em questão do cômputo da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal; em seguida temos o inciso V do § 1º do art. 19 e a alínea 'c' do inciso I do art. 20, os quais, conjugadamente, deixam claro que as despesas com pessoal do DF (...) não constituem receita do Distrito Federal' (fl. 1263).

62. Após apresentar esses argumentos, o Parecer conclui que:

'Estando, pois, assentado que, tanto pelo caminho da interpretação direta ou própria quanto pela interpretação indireta, com base nos dispositivos legais regulamentadores da norma constitucional, os recursos em questão são da União e não do Distrito Federal (...)' (grifou-se) (fl. 1264).

63. Em seguida, o Procurador da Fazenda passa a analisar a interpretação a ser dada ao art. 157, I, da Constituição. Argumenta ele que para que ocorra a incidência da regra faz-se necessário que os rendimentos sejam pagos pelo ente beneficiado e que 'não se pode falar em pagamento sem que haja sacrifício de receita própria'. Afirma ainda que 'quem simplesmente entrega o pagamento não paga, mas executa ato meramente operacional, não financeiro'. Por fim, conclui que em relação aos rendimentos pagos com recursos do FCDF 'quem paga é a União, tendo em conta que tais recursos, conforme extensamente argumentado, são da União' (fl. 1264).

64. Transcreve-se em seguida a conclusão final do Parecer, (fl. 1265/6):

'32. Pelo exposto, concluímos o presente parecer posicionando-nos no sentido de que:

a) tendo em vista que os recursos do FCDF são da União e não constituem receita do Distrito Federal, conforme a letra do inciso XIV do art. 21 da CF e igualmente conforme a interpretação implícita desse dispositivo constitucional contida na LRF, na Lei nº 10.633, de 2002, e nas leis orçamentárias da União posteriores à instituição do Fundo; e

b) tendo em vista que a titularidade dos respectivos recursos utilizados no pagamento é condição essencial à aplicação da regra do inciso I do art. 157 da CF;

c) entendemos que as receitas do IRRF relativas aos pagamentos dos servidores do DF custeados pelo FCDF pertencem à União' (grifou-se).

65. Recebeu o Parecer o de acordo da Coordenadora-Geral da Coordenação de Assuntos Financeiros, e a aprovação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional (fl. 1266).

IV – Parecer da Receita Federal do Brasil

66. A Receita Federal do Brasil, atendendo a solicitação desta Corte de Contas, encaminha por intermédio do Ofício RFB/Gabin nº 198/2008 (fl. 1640), a Nota PGFN/PGA/nº 108/2008 (fls. 1642 a 1646). Esta encaminha anexo o Parecer PGFN/CAT/nº 271/2007, de 7 de fevereiro de 2007, também sobre o IRRF dos servidores do Distrito Federal custeados com recursos do FCDF, elaborado a pedido da Receita Federal do Brasil (fls. 1647 a 1650).

67. A Nota corrobora o entendimento esposado nesta Instrução e no Parecer PGFN/CAF/2755/2007, no sentido de que os recursos arrecadados com o IRRF dos servidores custeados com recursos do FCDF são federais, e avança na análise das conseqüências de esses recursos terem sido indevidamente repassados ao Tesouro do Distrito Federal. Partindo da premissa de que o IRRF pertence à União, caso o Distrito Federal não devolva os montantes encaminhados haverá enriquecimento sem causa (fl. 1644).

68. O ponto seguinte objeto de análise refere-se ao modo adequado de a União reaver o imposto em posse do Governo do Distrito Federal, na hipótese de este não devolvê-lo espontaneamente. Argumenta que não se trata de hipótese de lançamento tributário, pois o Distrito Federal não pode ser considerado o responsável pela arrecadação, nos termos do parágrafo único do art. 145 do Código Tributário Nacional (CTN), por não ser a fonte pagadora. Conclui afirmando que não se trata de constituição de crédito tributário:

'Ora, se o Distrito Federal não se reveste da condição de responsável por não ser a fonte pagadora, como se demonstrou, nem tampouco é o contribuinte do Imposto de Renda Pessoa Física (este é o servidor do Distrito Federal que auferiu a renda) e também não descumpriu nenhuma obrigação acessória, não há que se falar em lançamento tributário contra este Ente' (fl. 1645).

69. Não sendo pois crédito tributário, argumenta a Procuradoria da Fazenda que se está diante de 'crédito financeiro a ser exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelos instrumentos administrativos de cobrança que ordinariamente dispõe ou que venha a acordar com o Distrito Federal' (fl. 1645). Por não se tratar de crédito tributário, prossegue, não se pode aplicar ao Distrito Federal multas e juros de mora previstos no art. 9º da Lei nº 10.426/2002.

70. Sobre a prescrição do crédito, a Nota ressalta que não há que se aplicar o disposto no CTN (art. 174), pelo motivo já exposto de não se tratar de crédito tributário, 'devendo-se aplicar ao caso o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932 (cinco anos – art. 1º), por analogia' (fl. 1645). Ressalta não ter vislumbrado qualquer das hipóteses de interrupção ou suspensão da prescrição, e considerando ser a que criou o FCDF de 27 de dezembro de 2002, conclui que 'deverá a Secretaria do Tesouro Nacional providenciar o mais rápido possível a cobrança desse crédito, ou, na impossibilidade de se efetuar essa cobrança com rapidez, esta PGFN deverá ser acionada para providenciar o protesto (art. 202, inc. II, do Código Civil) e interromper o curso da prescrição' (fl. 1645).

71. A Nota termina apontando quatro conclusões, a saber:

'i) impossibilidade de lançamento tributário contra o Distrito Federal, por não se tratar de crédito tributário; ii) ainda que fosse possível o lançamento, o Distrito Federal não poderia ser considerado responsável tributário, o que impediria a cobrança de multas e juros; iii) por se tratar de crédito financeiro, a STN deverá fazer sua cobrança; iv) o prazo prescricional da cobrança é de cinco anos, contados dos recolhimentos indevidos' (fl. 1646).

72. Por fim, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Luís Inácio Lucena Adams, aprovou a Nota e encaminhou-a à SRF, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (fl. 1646).

V – Análise dos Posicionamentos da PGFN e da RFB

73. Tanto o Parecer PGFN/CAF/2755/2007, quanto a Nota PGFN/PGA/nº 108/2008, ambos aprovados pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, corroboram o entendimento esposado nesta instrução de que o produto da arrecadação do IRRF dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal custeados com recursos do FCDF é da União, não se aplicando ao caso o disposto no art. 157, I, da Constituição Federal.

74. Como apurado pela 2ª Secex, a partir da instituição do FCDF, Lei nº 10.633, de 30 de dezembro de 2002, os valores arrecadados com o IRRF vêm sendo indevidamente transferidos aos cofres do Distrito Federal. Trata-se de crédito financeiro que a União possui em face do DF, o qual deve ser cobrado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

75. Não sendo o Distrito Federal o responsável tributário pela retenção do IRRF, nos termos do art. 45, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, não há que se falar em aplicação de multas e juros de mora, nos termos do disposto no art. 9º da Lei nº 10.426/2002.

76. Conforme ressaltado pela Nota da PGFN, aplica-se ao crédito financeiro a prescrição qüinqüenal, regulada pelo art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Como as primeiras transferências datam de 2003, é importante frisar que se está próximo da prescrição das primeiras parcelas, sendo indispensável a atuação do credor (Tesouro Nacional), para interrompê-la.

VI - Conclusão

77. Considerando, pois, a jurisprudência firmada no âmbito desta Corte de Contas de que tanto os recursos transferidos para o Fundo Constitucional do Distrito Federal, quanto o próprio FCDF, são federais e o entendimento de que o alcance do comando constitucional que impõe à União a organização e a manutenção da área de segurança do Distrito Federal extrapola a simples transferência de recursos financeiros para o pagamento das despesas; é possível afirmar-se que:

a) quem de fato realiza o pagamento do vencimento dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF é a União, por intermédio do Fundo Constitucional do DF;

b) não incide nesses pagamentos a regra do art. 157, I, da Constituição Federal;

c) o IRRF oriundo do pagamento do vencimento desses servidores pertence à União; e

d) a natureza dos recursos repassados indevidamente ao Distrito Federal é financeira, razão pela qual devem ser cobrados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

78. Os autos trazem estimativa dos valores repassados a título de IRRF de janeiro de 2003 a junho de 2006 (fls. 118 a 122). Não houve a atualização para o restante do exercício de 2006, nem para o de 2007. Apenas para apresentar a ordem de grandeza dos montantes envolvidos na transferência

indevida, somou-se os valores apresentados, considerando para 2006 o dobro do apurado. Chega-se à cifra de cerca de R$ 664,5 milhões (seiscentos e sessenta e quatro milhões e quinhentos mil reais), até dezembro de 2006.

79. Ressalta-se que se está próximo do prazo prescricional para créditos financeiros de cinco anos, nos termos do parecer da PGFN, pois a lei instituidora do FCDF é de dezembro de 2002. Daí a imperiosa necessidade de a União agir no sentido de interromper a prescrição.

80. Cumpre abordar, ainda, as possíveis relações com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente as exigências para a realização de transferências voluntárias. A lei dispõe que cumpre ao ente beneficiário comprovar 'que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos' (art. 25, § 1º, IV, 'a').

81. Essa dívida do Distrito Federal junto à União não se enquadra em nenhuma das hipóteses listadas, pois não se trata de tributo, nem é oriunda de empréstimo ou financiamento. Dessa forma, não se vislumbra qualquer empecilho para o Distrito Federal continuar a receber transferências voluntárias da União, tendo em vista o assunto tratado nestes autos.

82. Por fim, ressalta-se que, em sua instrução, a 2ª Secex identificou que não estaria havendo registro diferenciado das parcelas do IRRF e das contribuições previdenciárias, consoante depreende-se da proposta de encaminhamento constante da alínea a.3) do item 5.1 (fl. 226). Por esta razão, mantém-se na presente proposta a mesma determinação para que se classifiquem, individualmente, as retenções das folhas de pagamento conforme sistemática definida no manual do Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies: imposto de renda ou contribuição previdenciária.

V – Encaminhamento

83. Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal:

a) fixar o entendimento de que o imposto de renda retido na fonte (IRRF) decorrente do pagamento dos rendimentos dos servidores da segurança pública (polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar) do Distrito Federal custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), nos termos no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, é federal;

b) determinar ao Ministério da Fazenda que:

b.1) não repasse ao Distrito Federal o produto da arrecadação do IRRF dos rendimentos pagos aos servidores da segurança pública do DF, custeados com recursos do FCDF, apropriando-o em nome da União;

b.2) passe a utilizar a classificação, individualmente, das retenções das folhas de pagamento conforme sistemática definida no manual do Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies;

b.3) informe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 dias da ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, as providências adotadas para o cumprimento dos itens anteriores;

c) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

c.1) adote as providências cabíveis para a cobrança dos valores repassados indevidamente ao Tesouro do Distrito Federal a título de IRRF dos servidores da segurança pública do DF, custeados com recursos do Fundo Constitucional do DF, desde a instituição deste;

c.2) informe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 dias da ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos, as providências adotadas para o cumprimento do item anterior;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Ministro de Estado da Fazenda, ao Advogado-Geral da União, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ao Controlador-Geral da União e ao Governador do Distrito Federal."

8. Em seguida, a representante do Ministério Público assim se pronunciou (fls. 1668/1672, volume 7):

"(...)

4. Preliminarmente, aquela Unidade Técnica Especializada [Semag] *propôs que, sobre o objeto da representação, fossem ouvidas a Receita Federal do Brasil – RFB – e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN –, fls. 1226/1228.*

5. A RFB ancorou-se no parecer exarado pela PGFN às fls. 1252/1266, que entendeu serem as ***receitas do IRRF*** *relativas aos pagamentos dos servidores do DF custeados pelo <u>FCDF pertencentes à União</u>. A Procuradoria da Fazenda argumentou também <u>que não há se falar em lançamento de crédito tributário contra o DF</u>, pois o GDF não é fonte pagadora dos seus servidores da segurança pública, estes*

sim são os contribuintes do IRPF. Portanto, concluiu tratar-se de crédito financeiro que a União possui em face do DF, devendo a Secretaria do Tesouro Nacional providenciar a cobrança desse crédito, ou, na impossibilidade de fazê-lo com celeridade, ser acionada a PGFN para, mediante protesto, interromper a prescrição, que, no caso em comento, é de cinco anos a contar das apropriações indevidas, fls. 1645/1646.

6. Por seu turno, por sugestão do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Distrito Federal manifestou-se por meio dos pareceres da Procuradoria-Geral do Distrito Federal às fls. 1268/1334, e do parecer da Secretaria de Fazenda do DF às fls. 1337/1348, concluindo que os servidores dos órgãos de segurança pública do GDF são pagos pelo Distrito Federal, com recursos que lhe são transferidos pela União, razão pela qual a arrecadação do IRRF e a contribuição previdenciária correspondente pertencem àquela unidade federada.

7. A Semag absteve-se de analisar a questão das contribuições previdenciárias em virtude de o tema já estar sendo tratado no TC nº 027.750/2006-9, alinhando-se no essencial ao posicionamento da PGFN e da 2ª Secex.

8. Findo esse breve histórico, reforçamos nosso posicionamento sobre o objeto desta representação, já exposto mediante parecer às fls. 1210/1213. É indubitável a responsabilidade da União de suportar o ônus financeiro da folha de pagamento dos servidores e membros da segurança pública do Distrito Federal. Ora, se tais despesas de pessoal são atendidas pelo FCDF, composto por recursos federais, não se vislumbra a concreção da hipótese prevista no inc. I do art. 157 da Lei Maior e, portanto, o IRRF oriundo da remuneração desses servidores custeada pelo FCDF pertence à União.

9. A incerteza a respeito da natureza dos recursos destinados à segurança pública do DF e do órgão encarregado de sua fiscalização já foi tratada em outros processos e completamente afastada, quando o TCU firmou, nos termos da Decisão nº 1.235/2002-Plenário (TC-005.818/2001-0, Sessão de 18/9/2002) e do Acórdão nº 739/2004-Plenário (TC-004.829/2004-3, Sessão de 16/6/2004), o entendimento de que 'os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estão sujeitos às ações de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União'.

10. Sem embargo, consignou-se também que, a partir da instituição do FCDF, pela edição da Lei nº 10.633, de 27/12/2002, as atividades fiscalizatórias passariam a ser efetuadas, inclusive por meio de processo ordinário de contas. Outras deliberações se seguiram na mesma vertente, entre elas os Acórdãos nºs 101/2003-1ª Câmara, 824/2004-Plenário e 168/2007-Plenário.

11. Afastadas as controvérsias sobre a fonte pagadora da remuneração dos aludidos servidores, resta discutir como recompor os prejuízos sofridos pelo erário federal, que vêm ocorrendo desde 2003, ante as apropriações indevidas do IRRF pela Secretaria de Fazenda do DF, bem como promover a cessação dessas retenções impróprias.

12. De acordo com a proposta da Semag, para se evitar a perpetuação das irregularidades detectadas no exame do presente processo basta determinar à STN que não repasse ao DF o produto da arrecadação do IRRF dos rendimentos pagos aos seus servidores de segurança pública. Dessa forma, fulmina-se a pretensão da Secretaria de Fazenda do GDF de apropriar-se indevidamente de dinheiro que não lhe pertence, porquanto, por força dessa medida, tais recursos sequer passariam pelos cofres distritais.

13. De fato, também assiste razão à unidade técnica ao considerar que tais créditos em favor da União não são de natureza tributária, e sim financeira. Não se trata de um imposto devido pelo DF à União. O DF não é o sujeito passivo do imposto sobre a renda de seus servidores, que é auferida mediante sacrifício de receita própria da União. Sendo assim, não há se falar em cobrança de um crédito tributário em desfavor do DF, vez que não foi ele quem auferiu renda, fato gerador do imposto devido. O Governo Distrital tão-somente dele se apropriou indevidamente, razão pela qual apenas deve um crédito financeiro à União.

14. Em conseqüência, a percepção inicial de que a matéria refugia à competência do TCU, por tratar-se de crédito tributário, restou prejudicada, cabendo, na esteira do mesmo raciocínio, determinar à STN que providencie a imediata recuperação dos valores incorporados impropriamente aos cofres distritais, desde 30/12/2002, data da publicação da Lei nº 10.633, de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF –, para atender o disposto no inc. XIV do art. 21 da Constituição Federal, sem prejuízo de se determinar ao gestor do FCDF que aproprie, em nome da União, os recursos recolhidos junto aos servidores da segurança pública do DF, a título de IRRF.

15. Ressalte-se, como bem salientado pelo nobre Procurador-Geral da Fazenda Nacional, mediante parecer à fl. 1645, que, em virtude de não se tratar de cobrança de crédito tributário, não se aplica o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional – CTN – atinente ao prazo prescricional a que se submetem tais créditos, mas sim o prazo de 5 anos, consoante informa o art. 1º do Dec. nº 20.910, de 1932. Logo, vez que a lei instituidora do FCDF entrou em vigor em 30/12/2002, exsurge como imperativa a atuação imediata da Corte Administrativa de Contas no sentido de determinar à STN a adoção de medidas tendentes a reaver o prejuízo sofrido pelo erário federal, interrompendo o aludido prazo prescricional, mantendo assim a pretensão da União aos valores equivocadamente já apropriados pelo DF.

16. Quanto ao segundo tópico da representação, acerca da ausência de destinação dos recursos da contribuição social previdenciária ao custeio das aposentadorias e reformas dos servidores e membros da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a matéria já restou analisada e deliberada pelo TCU em sede de processos de acompanhamento de relatórios de gestão fiscal dos Poderes e órgãos federais em cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000. Nesse caso, os exames da gestão fiscal abrangeram o 1º quadrimestre de 2004 (TC-012.100/2004-1, Acórdão nº 404/2005-Plenário) e o 2º e 3º quadrimestres de 2005 (TC-017.222/2005-1, Acórdãos nºs 259/2006 e 1573/2006 do Plenário).

17. Naquela oportunidade, o Plenário da Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.573/2006, Sessão de 30/08/2006, publicado no DOU em 01/09/2006, determinou:

'9.4.1. à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH):

9.4.1.1. a realização, no prazo de 60 (sessenta) dias, de estudos técnico-jurídicos, em conjunto com as Secretarias de Orçamento Federal do referido Ministério (SOF) e de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS), com vistas a subsidiar a edição de **ato normativo específico** *que norteie a repartição dos recursos previdenciários (contribuições do servidor e patronal) entre os Poderes e órgãos previstos no inciso I do art. 20 da LRF cujos servidores sejam assegurados pelo RPPS da União, consideradas as implicações que estas contribuições acarretam na apuração dos limites da despesa com pessoal fixados pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF;*

9.4.1.2. a realização, no prazo de 60 (sessenta) dias, de estudos técnico-jurídicos, em conjunto com as Secretarias de Orçamento Federal do referido Ministério (SOF), de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS), do Tesouro Nacional (STN), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Advocacia-Geral da União (AGU), com a finalidade de promover o alinhamento do processo de administração do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no inciso XIV do art. 21 da Constituição e instituído pela Lei nº 10.633/2002, ao princípio fundamental da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da LRF), estabelecendo procedimentos claros acerca do recolhimento e registro contábil das contribuições patronal e dos servidores das áreas de segurança pública, educação e saúde custeados com recursos federais aplicados por meio do respectivo Fundo, observada a necessidade de segregação no controle dessas contribuições de forma a não comprometer a apuração do limite da despesa total com pessoal do FCDF, previsto na alínea 'c', inciso I, do art. 20 da LRF;

9.4.2. à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS), que adote as medidas previstas no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, no sentido de verificar o fiel cumprimento da legislação e as responsabilidades quanto aos procedimentos adotados pelo Distrito Federal no que tange à instituição, ao recolhimento e à contabilização das contribuições patronal e dos servidores do Distrito Federal, visto que, segundo as declarações do Secretário de Fazenda do respectivo ente, não há recolhimento da contribuição patronal, o que contraria o art. 40 da Constituição Federal;

9.4.3. à Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

9.4.3.7. comprovar o cumprimento das determinações proferidas nestes autos no Relatório de Gestão Fiscal do quadrimestre de 2006 posterior à data de ciência da decisão;' (destaques e grifos nossos).

18. Seguindo a linha de análise adotada pela Semag, à primeira vista, em relação às contribuições sociais previdenciárias devidas pelos servidores da segurança pública do DF, parecia não haver motivos capazes de reformar os comentários já expendidos às fls. 1211/1213. Contudo, verificou-se que as determinações exaradas pelo TCU, contidas no Acórdão nº 1.573/2006, não foram atendidas,

razão pela qual a representação neste ponto não perdeu o objeto, merecendo, pois, o exame a seguir, sob pena da pretensão de a União reaver tais quantias ser fulminada pela prescrição.

19. Ora, ainda que fossem pertinentes as apropriações do GDF relativas às contribuições desses servidores, o que só se pode admitir por hipótese, tais valores não vêm sendo destinados ao seu custeio previdenciário, e sim para outras despesas correntes do GDF. Em conseqüência, acarretam um desequilíbrio financeiro aos cofres federais, que não são abastecidos com as respectivas receitas previdenciárias e, ainda assim, arcam com as despesas decorrentes do custeio dos servidores inativos e pensionistas das instituições do DF, que a União organiza e mantém, por força do mandamento constitucional contido no art. 21, inc. XIV.

20. Portanto, aproveitando a análise já empreendida para o IRRF, até porque não se admite outra, trata-se de dívida financeira do DF perante a União, no montante de todas as contribuições previdenciárias recolhidas dos referidos servidores, que deve ser cobrada pela STN, desde já, sem prejuízo de se determinar ao gestor do FCDF que aproprie, em nome da União, os recursos recolhidos junto aos servidores da segurança pública do DF, a título de contribuição social previdenciária.

21. Cumpre consignar que, presentes os autos neste Gabinete, ingressou documentação ora acostada à última contracapa deste volume 7, encaminhada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, apresentando os pareceres dos eminentes juristas Dr. Carlos Mário da Silva Velloso e Dr. Hamilton Dias de Souza, ambos sustentando a tese de que os recursos retidos na fonte pagadora a título de imposto sobre os rendimentos dos policiais civis e militares e bombeiros militares dos DF pertencem ao ente federado distrital, não cabendo, como consectário lógico desse raciocínio, a restituição desses valores, que, segundo os nobres advogados, sempre compuseram as receitas distritais, e em face da subsunção do caso concreto à regra insculpida no art. 157, inc. I, da Carta da República Federativa do Brasil.

22. Destaca-se o seguinte trecho da lavra do Dr. Hamilton Dias de Souza, transcrito ***in verbis****:*

'Portanto, a União sempre reconheceu ter direito o Distrito Federal ao produto da arrecadação do imposto de renda incidente sobre os valores pagos com os recursos que lhes são transferidos, tanto no período anterior, quanto no posterior à criação do FCDF, até porque a forma de repasse não altera o direito material ao produto do imposto, que deflui da Constituição' (destaques originais).

23. Em verdade, a expressão 'sempre' utilizada pelo ilustre parecerista denega a realidade dos acontecimentos pretéritos. Em 1997, a União e o DF assinaram um acordo, fls. 139/142, que previa o repasse de recursos, para custeio das despesas de pessoal do DF nas áreas de segurança, educação e saúde, líquidos do imposto de renda e da contribuição previdenciária devido por cada servidor. Portanto, a União, mesmo antes da instituição do FCDF, nunca reconheceu o direito do GDF de reter tais recursos.

24. Discordamos também da afirmação do Dr. Hamilton de que 'a interpretação conjunta do art. 2º, § 2º, e do art. 19, § 1º, V, da Lei Complementar nº 101/2000 indica que o pagamento dos servidores em questão constitui despesa com pessoal do Distrito Federal.' Essa seria a interpretação teratológica da norma, vez que o pagamento dos servidores da segurança pública do DF constitui despesa de pessoal da União, tanto assim que afeta sua receita corrente líquida e é considerado para verificação do atingimento dos limites globais permitidos pela própria LRF.

25. Por fim, reiteramos uma vez mais que os fatos narrados nestes autos repercutem nos atos de gestão do Fundo Constitucional do Distrito Federal e das unidades gestoras da segurança pública do DF no exercício de 2003 em diante, razão por que se sugere sejam eles considerados nos julgamentos das respectivas contas anuais.

26. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica à fl. 1665, por que seja conhecida a representação e, no mérito, considerada procedente, acrescendo às alíneas as seguintes alterações:

a) fixar o entendimento de que, tanto o IRRF dos servidores mantidos com recursos do FCDF, nos termos do art. 21, inc. XIV, da CF/88, quanto suas contribuições previdenciárias, são recursos federais;

b) determinar ao Ministério da Fazenda que:

b.1) não repasse ao DF o produto da arrecadação do IRRF dos servidores da segurança pública do DF, mantidos com os recursos do FCDF, bem como o de suas contribuições previdenciárias, apropriando-os em nome da União;

b.2) passe a utilizar a classificação, individualmente, das retenções das folhas de pagamento, conforme sistemática prescrita no manual do Siafi, de forma que fiquem evidenciadas suas respectivas espécies;

b.3) informe ao TCU as providências adotadas, em cumprimento às determinações contidas nas alíneas 'b.1' e 'b.2', em até 30 dias, contados da ciência da Decisão que vier a ser proferida;

c) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

c.1) adote as providências cabíveis para a cobrança dos valores repassados indevidamente aos cofres distritais, a título de IRRF dos servidores da segurança pública do DF, mantidos com os recursos do FCDF, bem como de suas contribuições previdenciárias, desde janeiro de 2003, data da instituição do referido Fundo;

c.2) informe ao TCU as providências adotadas, em cumprimento à determinação contida no subitem anterior, em até 30 dias, contados da ciência da Decisão que vier a ser proferida;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministro de Estado da Fazenda, ao Advogado-Geral da União, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ao Controlador-Geral da União e ao Governador do Distrito Federal."

É o relatório.

VOTO

Este processo refere-se a representação sobre a apropriação, pelo Distrito Federal, de valores recolhidos, junto aos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal Distrito Federal, a título de Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte, bem como de montantes descontados, desses mesmos servidores, a título de Contribuição Social Previdenciária, sem que haja destinação dos recursos ao custeio de aposentadorias e reformas.

2. Preliminarmente, autorizei a realização da oitiva do Governo do Distrito Federal e a expedição de diligência ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, os quais forneceram, em síntese, os seguintes argumentos:

a) a competência prevista no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal não pode ser afirmada como um postulado absoluto, capaz de conduzir à inviabilização dos interesses do Distrito Federal assegurados constitucionalmente;

b) norma constitucional estabelece que compete à União a manutenção dos órgãos de segurança pública locais, mediante a transferência de recursos para o Distrito Federal, por intermédio de fundo próprio;

c) os recursos repassados pela União passam a integrar o patrimônio do Distrito Federal;

d) a Procuradoria do Distrito Federal já se pronunciou no sentido de que compete ao Tribunal de Contas do Distrito Federal fiscalizar os recursos transferidos por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal;

e) a autonomia financeira do Distrito Federal está relacionada a dois mecanismos previstos na Constituição Federal: repartição das fontes de receitas (arts. 145 a 156) e do produto da arrecadação (arts. 157 a 162);

f) o Tesouro do Distrito Federal foi o responsável pela execução dos pagamentos das despesas com salários e encargos dos servidores;

g) a repartição das receitas tributárias da União a que tem direito o Distrito Federal obedecerá ao disposto no art. 157, inciso I, da Constituição Federal; e

h) o Distrito Federal tem o direito de ficar com o produto da arrecadação das Contribuições para a Seguridade Social de seus servidores, nos termos do art. 149, § 1º, da Constituição Federal.

3. Em pareceres uniformes, a 2ª Secex, a Semag e o Ministério Público consideram essas alegações improcedentes e incapazes de comprovar que os valores provenientes do Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte e das contribuições previdenciárias dos servidores mantidos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal pertencem ao Distrito Federal.

4. Quanto ao Imposto de Renda Retido na Fonte, as unidades técnicas e a Procuradoria afirmam que o produto da arrecadação desse imposto pertence à União, não se aplicando ao caso o disposto no art. 157, inciso I, da Constituição Federal, bem como destacam que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a

Receita Federal do Brasil confirmaram esse entendimento, por meio do Parecer PGFN/CAF/2755/2007 e da Nota PGFN/PGA/nº 108/2008, respectivamente.

5. Com relação à previdência social, a 2ª Secex, o Ministério Público e o próprio Ministério da Fazenda concordam que contribuição descontada dos servidores da segurança pública do Distrito Federal deve ser recolhida ao Tesouro Nacional. A Semag não se manifestou sobre esse item, por considerar que a questão está sendo tratada no âmbito do TC-027.750/2006-9.

6. Na conclusão dos pareceres, a 2ª Secex, a Semag e o Ministério Público propõem fixar o entendimento de que, tanto o IRRF dos servidores mantidos com recursos do FCDF quanto suas contribuições previdenciárias, são recursos federais, além de determinar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional que adotem medidas para regularizar as ocorrências e reaver as importâncias transferidas para o Distrito Federal.

7. Rejeito essa proposta pelos motivos que passo a expor.

8. Primeiro, informo a este Colegiado que, em razão da iniciativa do Tribunal, o Ministério da Fazenda adotou, no dia 02/04/2008, as seguintes medidas para regularizar a situação do IRRF incidente nos pagamentos dos servidores da área de segurança pública do Distrito Federal:

a) comunicou à Secretaria da Fazenda do Distrito Federal que os recursos para o pagamento de pessoal do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Militar e Civil do Distrito Federal passam a ser transferidos pelo valor líquido, já descontado o IRRF, pois tais valores pertencem à União, conforme disposto no art. 157, inciso I, da Constituição Federal; e

b) solicitou àquela Secretaria a devolução dos valores transferidos de janeiro de 2003 a fevereiro de 2008, fixando prazo de 10 (dez) dias, admitida prorrogação devidamente justificada por igual período, para o exercício do direito de defesa contra o ato de retenção, bem como a contestação dos valores apresentados.

9. Além disso, o Ministério da Fazenda encaminhou cópia da Nota PGFN nº 271/2008, de 28/03/2008, que trata da destinação do IRRF incidente nos pagamentos dos servidores da área de segurança pública do Distrito Federal, da suspensão de repasses indevidos e da compensação de valores indevidamente repassados.

10. A esse respeito, a 2ª Secex esclarece que, segundo informações prestadas pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração em 04/07/2008, o Governo do Distrito Federal apresentou defesa, sendo que o processo encontra-se ainda em aberto, sem decisão administrativa definitiva.

11. Segundo, conforme o Ministério Público ressaltou, a matéria referente à Contribuição Social Previdenciária já foi analisada e deliberada em processos de acompanhamento de relatórios de gestão fiscal dos Poderes e órgãos federais em cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (TC-012.100/2004-1, Acórdão nº 404/2005 – Plenário, e TC-017.522/2005-1, Acórdãos nºs 259/2006 e 1.573/2006 – Plenário).

12. A esse respeito, reproduzo parte do Acórdão nº 1.573/2006 – Plenário, no qual esta Corte de Contas decidiu determinar:

"9.4.1. à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH):

(...)

9.4.1.2. a realização, no prazo de 60 (sessenta) dias, de estudos técnico-jurídicos, em conjunto com as Secretarias de Orçamento Federal do referido Ministério (SOF), de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS), do Tesouro Nacional (STN), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Advocacia-Geral da União (AGU), com a finalidade de promover o alinhamento do processo de administração do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no inciso XIV do art. 21 da Constituição e instituído pela Lei nº 10.633/2002, ao princípio fundamental da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da LRF), estabelecendo procedimentos claros acerca do recolhimento e registro contábil das contribuições patronal e dos servidores das áreas de segurança pública, educação e saúde custeados com recursos federais aplicados por meio do respectivo Fundo, observada a necessidade de segregação no controle dessas contribuições de forma a não comprometer a apuração do limite da despesa total com pessoal do FCDF, previsto na alínea 'c', inciso I, do art. 20 da LRF;

9.4.2. à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS), que adote as medidas previstas no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, no sentido de verificar o fiel cumprimento

da legislação e as responsabilidades quanto aos procedimentos adotados pelo Distrito Federal no que tange à instituição, ao recolhimento e à contabilização das contribuições patronal e dos servidores do Distrito Federal, visto que, segundo as declarações do Secretário de Fazenda do respectivo ente, não há recolhimento da contribuição patronal, o que contraria o art. 40 da Constituição Federal;)”

13. Diante desses fatos, considero adequado determinar à 2ª Secex que acompanhe o resultado das medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda no que se refere ao Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte e fixar o prazo de 30 (trinta) dias para a Semag se pronunciar sobre as medidas adotadas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para cumprir as determinações do Acórdão nº 1.573/2006 – Plenário.

Assim sendo, discordo dos pareceres da 2ª Secex, da Semag e do Ministério Público e Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1665/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-011.359/2006-1 (com 7 volumes)
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessada: 2ª Secex
4. Unidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidades Técnicas: 2ª Secex e Semag
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre a apropriação, pelo Distrito Federal, de valores recolhidos, junto aos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, a título de Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte, bem como de valores recolhidos, desses mesmos servidores, a título de Contribuição Social Previdenciária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à 2ª Secex que acompanhe o resultado das medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda no que se refere ao Imposto de Renda Pessoa Física Retido na Fonte;

9.2. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para a Semag se pronunciar sobre as medidas adotadas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para cumprir as determinações do Acórdão nº 1.573/2006 – Plenário; e

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Fazenda, ao Advogado-Geral da União, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ao Controlador-Geral da União e ao Governador do Distrito Federal.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1665-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES MARCOS VINICIOS VILACA

Presidente Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-013.296/2007-7 (com 1 volume e 3 anexos)
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
Responsáveis: Luiz Carlos Caetano (CPF 074.094.195-04) e Mauro Barbosa da Silva (CPF 370.290.291-00)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não houve

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2007. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA RELATIVOS A OBRA DE CONTORNO FERROVIÁRIO, SEM COMPROVAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho (PT) 2678302291K250029 – "Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Camaçari - no Estado da Bahia", constante na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2007. Conforme destacado adiante neste relatório, os gastos com a contratação do projeto básico foram realizados à conta de outro PT, sob nº 26783022910LH0002.

2. Adoto como parte deste relatório a instrução às fls. 208/218, da equipe de Analistas da Secex/BA, a seguir transcrita, cujo encaminhamento foi acolhido pelo Diretor da 2ª DT e pelo Secretário da unidade técnica:

"***Caracterização da obra***

Processo: *13296/2007-7*

Ano Orçamento: *2007* ***UF:*** *BA*

Nome do PT: *Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Camaçari - no Estado da Bahia No Estado da Bahia*

Nº do PT: *2678302291K250029*

UO: *Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT*

Tipo de Obra: *Ferrovia, Metropolitano e Trem Urbano*

Obra bloqueada na LOA deste ano: *Não*

Importância Socioeconômica: *Ligação Ferroviária entre o Pólo Petroquímico de Camaçari e o Porto de Aratú, possibilitando o transporte e o escoamento rápido e econômico de insumos e produtos necessários e oriundos daquela área industrial, impulsionando o desenvolvimento socio-econômico da região. Além disso, eliminará pontos de conflitos entre a malha ferroviária e o sistema viário urbano da cidade de Camaçari, evitando passagens de nìvel, garantindo aos habitantes maior acessibilidade, mobilidade, segurança, conforto e rapidez nos seus deslocamentos.*

Observações:

O Projeto Executivo, assim denominado no DNIT, com características de Projeto Básico, foi concluído e entregue à Prefeitura de Camaçari, conforme constatado pela equipe de auditoria, em visita "in loco". Entretanto, o mesmo ainda não foi homologado pelo DNIT (Brasília). Segundo informações da 5ª UNIT/DNIT-BA, o acompanhamento, supervisão e informações sobre a execução e aprovação desse Projeto está a cargo da sede do DNIT em Brasília.

DADOS CADASTRAIS

Projeto Básico

Informações Gerais	*Sim /Não*
Existe(m) Projeto(s) Básico(s)?	*Não*
Exige licença ambiental?	*Sim*
Possui licença ambiental?	*Não*
Está sujeita ao EIA (Estudo de Impacto Ambiental)?	*Sim*
As medidas mitigadoras estabelecidas pelo EIA estão sendo implementadas tempestivamente?	*Não*
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	*Não*

Observações:

DADOS CADASTRAIS

Execução Física

Execução Financeira/Orçamentária
Primeira Dotação: *01/02/2007* ***Valor estimado para conclusão: R$*** *0,00*
Desembolso

Origem	*Ano*	*Valor Orçado*	*Valor Liquidado*	*Créditos Autorizados*	*Moeda*
União	*2007*	*53.445.536,00*	*0,00*	*53.445.536,00*	*Real*

Observações:
A Primeira Dotação Orçamentária (fev/2007) refere-se ao PT2678302291K250029, consignado à essa obra, ainda não iniciada.
Para o pagamento do Projeto Executivo foi utilizado o PT26783022910LH0002. O DNIT repassou R$2.000.000,00 à Prefeitura de Camaçari (em dez/2005 e jan/2006). A contrapartida daquele Município complementou R$105263,00 (Convênio DPP/TT nº 067/2005) . Até o presente momento, não existe valor estimado para obra. A mesma não foi licitada (o Edital ainda não foi elaborado).

DADOS CADASTRAIS

Contratos Secundários

No. Contrato: *017/2006*	
Objeto do Contrato: *Elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária de Camaçari/BA (Ligação Pólo Petroquímico - Porto de Aratu).* ***CNPJ Contratada:*** *04.458.359/0001-68* ***Razão Social:*** *Fundação para o Desenvolvimento Sustentável - FUNDESE* ***CNPJ Contratante:*** *14.109.763/0001-80* ***Razão Social:*** *Prefeitura Municipal de Camaçari - BA*	
SIASG: *--*	***Data-Base:***
Valor Atual: *2.105.263,00*	***Situação Atual:*** *Concluído.*
Vigência atual: *31/01/2006 a 31/07/2006*	

Observações:
Esse contrato não está cadastrado no SIASG por ter sido celebrado entre a Prefeitura Municipal de Camaçari/BA e a FUNDESE, com base no Convênio DPP/TT nº 067/2005, firmado entre o DNIT e a

referida Prefeitura. O Prazo de execução foi de 180 dias, contados da data da Ordem de Serviço (primeira parcela de pagamento em 31/01/2006). Os recursos utilizados foram do PT26783022910LH0002 (diferente do PT da obra). Esse contrato é secundário, com base na Dotação da obra para 2007, R$ 53.445.536,00,

DADOS CADASTRAIS

Convênios

Nº do SIAFI: *526909*	
Objeto: *Elaboração de Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária de Camaçari/BA (Ligação Pólo Petroquímico - Porto de Aratu).*	
Data Assinatura: *11/10/2005*	***Vigência Atual:*** *14/10/2005 a 25/09/2007*
Data Rescisão/Suspensão:	***Situação Atual:*** *Em andamento.*
Concedente: *04.892.707/0001-00 DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - MT*	
Convenente: *14.109.763/0001-80 Prefeitura Municipal de Camaçari - BA*	
Valor atual: *2.000.000,00*	

Observações:

O referido Convênio (DPP/TT nº 067/2005) celebrado pelo DNIT (Concedente) e Prefeitura Municipal de Camaçari (Convenente) tem como interveniente a FCA - Ferrovia Centro Atlântica S/A.

Foram publicado 5 (cinco) Termos Aditivos ao Convênio DPP/TT nº 067/2005 tendo como objeto a prorrogação de prazo (o ultimo vigente até 25/09/2007).

DADOS CADASTRAIS

Histórico de Fiscalizações

	2004	*2005*	*2006*
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	*Não*	*Não*	*Não*
Foram observados indícios de irregularidades graves?	*Não*	*Não*	*Não*
Processos correlatos (inclusive de interesse)	*13296/2007-7;*		

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS EM FISCALIZAÇÕES ANTERIORES E AINDA NÃO SANEADOS ATÉ A DATA DE TÉRMINO DESTA FISCALIZAÇÃO

Não há Irregularidades

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NESTA FISCALIZAÇÃO

IRREGULARIDADE Nº *1*	***IG-C***
Classificação: *GRAVE COM CONTINUIDADE*	***Tipo:*** *Contratação sem a regular licitação*
Área de Ocorrência: *PROJETO BÁSICO*	

Descrição/Fundamentação: *Contratação direta da empresa FUNDESE, para elaborar o Projeto Executivo (Básico) da obra, pela Prefeitura de Camaçari (conforme convênio celebrado com o DNIT), sob a alegação de inexigibilidade (art 25, inciso II §1º c/c art. 13, I , da Lei 8.666/93) sem que, contudo, estivessem caracterizadas a natureza singular dos serviços técnicos contratados e a notória especialização da empresa contratada, não se configurando, portanto, a inviabilidade de competição.*

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? *Sim*

Justificativa: *Não cabe a interrupção da obra. A mesma ainda não foi iniciada, nem licitada.*

A irregularidade ocorreu na contratação da FUNDESE, por inexigibilidade de licitação, para elaboração do Projeto Executivo do empreendimento com recursos alocados no PT26783022910LH0002, diverso ao da obra (PT2678302291K250029). Conforme constatado pela equipe de auditoria, em visita à Prefeitura de Camaçari, o Projeto Executivo elaborado contém os elementos característicos do Projeto Básico, descrito no art. 6.º, IX, da Lei n.º 8.666/93, tendo sido concluído e entregue, àquela Prefeitura.

No entanto, em se tratando de previsões, os estudos e informações técnicas previstos no referido Projeto deverão ser, oportunamente, analisados. Atualmente está faltando a aprovação do DNIT, que aguarda a concessão da licença ambiental por parte do IBAMA, razões pelas quais entendemos não caber nova licitação para elaboração de um novo Projeto.

Esclarecimentos Adicionais:

Manifestação do Órgão/Entidade: *Deixamos de fazer a oitiva prévia considerando que a obra ainda não foi iniciada, nem mesmo licitada, e que a irregularidade ocorreu na elaboração do Projeto Básico, com recursos alocados oriundos do PT26783022910LH0002, diverso ao da obra (PT2678302291K250029). Conforme constatado pela equipe de auditoria, junto à Prefeitura de Camaçari, os referidos serviços contratados sem licitação foram prestados, não sendo verificadas irregularidades ou inconsistências. O projeto foi concluído e entregue àquela Prefeitura, com documentação bastante abrangente. Entretanto, o mesmo ainda não foi homologado pelo DNIT.*

Avaliação Preliminar: *Pelos motivos acima expostos não foi realizada oitiva prévia, razão pela qual deixamos de fazer a Avaliação Preliminar.*

CONCLUSÃO

PARECER:

A contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA para elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária daquele município (Contrato n.º 017/2006, decorrente do Convênio DPP/TT N.º 067/2005, firmado entre o DNIT e a Prefeitura de Camaçari) contrariou a Lei n.º 8.666/93, por não promover a competição entre interessados no pleito licitatório, como requer o interesse público.

Verifica-se que não ficaram caracterizadas: a "inviabilidade de competição"; "a natureza singular dos serviços contratados" e a " notória especialização" da empresa contratada, como prevê o Art. 25, da Lei n.º 8.666/93, no que pese assim terem sido consideradas pelas partes contratantes.

Entendemos que a existência de outras empresas, na Bahia e no País, aptas à elaboração de projeto básico/executivo de uma obra ferroviária, descaracteriza a natureza singular do objeto.

Quanto à "notória especialização" da empresa contratada, salientamos as falhas de projeto do Contorno Ferroviário de São Félix, de autoria da FUNDESE, identificadas pela equipe de auditoria deste Tribunal, por ocasião da fiscalização naquele Município do Recôncavo baiano. Além disso, observamos no registro do dia 23/01/07, do Diário de Obras da construtora contratada para execução do referido Contorno Ferroviário, que a intervenção da FUNDESE no processo de adequação do projeto às exigências do IPHAN, foi descartada pelas entidades envolvidas na execução do empreendimento (DNIT, Construtora, IPHAN), 'devido à demora da mesma em apresentar alguma solução' (fls. 202). Tais eventos deixam dúvidas quanto à notória especialização da contratada.

Salientamos que já é reincidente a contratação da FUNDESE por prefeituras da Bahia para elaboração de projetos executivos de obras ferroviárias, por inexigibilidade, sem que tenha havido o questionamento do DNIT, na condição de concedente. Segundo informações do próprio DNIT, os municípios baianos de São Félix, Santo Amaro e Alagoinhas, firmaram contrato com a FUNDESE para elaboração do Projeto Executico de suas obras ferroviárias, por inexigibilidade de licitação.

No caso de Camaçari, o Projeto Executivo da variante ferroviária encontra-se pronto, conforme verificado pela equipe de auditoria na visita feita àquela Prefeitura, sendo que a sua aprovação pelo DNIT depende da concessão da Licença Ambiental do empreendimento pelo IBAMA, que recebeu daquele Departamento os Estudos Ambientais, indispensáveis no processo de concessão da licença (fls.

33, 129/152).

O caso sugere a Audiência ao Diretor-Geral do DNIT, Sr. Mauro Barbosa da Silva e do Prefeito do Município de Camaçari, Sr. Luiz Carlos Caetano, para que justifiquem a contratação direta da FUNDESE, com fuga à licitação.

Outra medida a ser tomada oportunamente é a Recomendação ao DNIT para que crie um Núcleo de Projetos e Obras Ferroviárias com o objetivo de aumentar a proximidade daquele departamento com as obras de sua responsabilidade, com o consequente aumento da efetividade da sua supervisão. A sugestão toma força por ter sido de iniciativa de servidor do próprio DNIT.

Quanto ao Projeto Executivo da variante ferroviária de Camaçari, já elaborado, entendemos ser razoável a sua manutenção, tendo em vista a grande necessidade de realização das obras, que será prejudicada por uma eventual invalidação do contrato.

Informamos, ainda, que as obras objeto da presente fiscalização, Variante Ferroviária de Camaçari, é parte integrante do PAC. Os comentários quanto aos macroobjetivos e aspectos orçamentários, referenciados no item 1.2.8 do Manual Fiscobras/2007, ficam prejudicados em virtude da obra não ter sido iniciada, nem mesmo licitada. Conforme informado nesse relatório, consta do PT nº 26.783.0229.1K25.0029, no exercício de 2007, uma primeira dotação orçamentária, com créditos autorizados, no valor de R$53.445.536,00. Esses recursos não foram utilizados para pagamentos. Os custos com a elaboração do Projeto Básico/Executivo foram alocados em outro PT, o de nº 26.783.0229.10LH.0002.

Esclarecimentos Adicionais:

Cabe evidenciar a freqüente ocorrência de contratação de Projeto Executivo, em vez de Projeto Básico, como previsto na Lei n.º 8.666/93.

Entendemos que a prática visa separar o Projeto Executivo (que trata de aspectos e detalhamentos construtivos), dos estudos de viabilidade sócio-econômicos e ambientais. Tal prática nos parece inadequada, haja vista que, nesses casos, cria-se a ilusória possibilidade de execução das obras e serviços de engenharia sem os devidos estudos sociais e ambientais, a exemplo do que vem ocorrendo no Projeto do Contorno Ferroviário de São Félix, cujas obras já estão em andamento, sem licença ambiental, sem gestora ambiental e sem empresa contratada para supervisionar as obras.

Entretanto, no caso de Camaçari, o projeto executivo demonstrou estar completo, com abordagens próprias de um Projeto Básico, conforme demonstram o Termo de Referência aprovado (fls.78/124), e o SUMÁRIO da Proposta Técnica da FUNDESE, às folhas 126/127.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

PROPOSTA DA EQUIPE

Audiência de Responsável: Mauro Barbosa da Silva: A contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA para elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária daquele município (Contrato n.º 017/2006, decorrente do Convênio DPP/TT N.º 067/2005, firmado entre o DNIT e a Prefeitura de Camaçari) contrariou a Lei n.º 8.666/93, por não promover a competição entre interessados no pleito licitatório, como requer o interesse público.

Verifica-se que não ficaram caracterizadas: a "inviabilidade de competição"; "a natureza singular dos serviços contratados"; e a " notória especialização" da empresa contratada, como prevê o Art. 25, da Lei n.º 8.666/93, no que pese assim terem sido consideradas pelas partes contratantes.

O DNIT deveria questionar a contratação da FUNDESE, em obediência à cláusula quarta, III, do convênio em comento, que prevê a supervisão da execução do objeto conveniado, e a cláusula quinta, que estabelece a sua função gerencial de fiscalização da execução do Convênio n.º DPP/TT N.º 067/2005, que vincula a execução do objeto à legislação pertinente.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: *Mauro Barbosa da Silva* ***CPF:*** *37029029100*

Audiência de Responsável: Luiz Carlos Caetano: A contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA para elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária daquele município (Contrato n.º 017/2006, decorrente do Convênio DPP/TT N.º 067/2005,

firmado entre o DNIT e a Prefeitura de Camaçari) contrariou a Lei n.º 8.666/93, por não promover a competição entre interessados no pleito licitatório, como requer o interesse público.

Verifica-se que não ficaram caracterizadas: a "inviabilidade de competição"; "a natureza singular dos serviços contratados"; e a " notória especialização" da empresa contratada, como prevê o Art. 25, da Lei n.º 8.666/93, no que pese assim terem sido consideradas pelas partes contratantes.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

***Nome:** Luiz Carlos Caetano **CPF:** 07409419504"*

2. Atendidas as audiências dirigidas aos responsáveis, Srs. Mauro Barbosa da Silva, então Diretor-Geral do DNIT, e Luiz Carlos Caetano, prefeito do Município de Camaçari/BA, as razões de justificativa foram analisadas pelo ACE da Secex/BA, conforme instrução que transcrevo a seguir (fls. 315/323):

"Trata-se de Relatório de Auditoria onde são apontados indícios de irregularidades na contratação da FUNDESE - Fundação Centro de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável - pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA, para elaboração do projeto executivo do Contorno Ferroviário daquele município (fls. 207/218).

Os recursos usados no pagamento da contratada são provenientes do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira DPP/TT N.º 067/2005 firmado entre a Prefeitura de Camaçari e o DNIT/MT, tendo como interveniente a FCA - Ferrovia Centro Atlântica S/A.

Informa-se que, além de Camaçari, outros municípios baianos firmaram convênios com o DNIT/MT para elaboração do projeto executivo do anel ferroviário ou outras intervenções no sistema viário de sua sede, a exemplo de São Félix, Dias D'ávila e Alagoinhas. Nesses casos a Instituição contratada sob a modalidade de inexigibilidade de licitação também foi a FUNDESE.

Sobre tais convênios, registra-se que no primeiro semestre de 2007 equipes de auditoria desta Secretaria realizaram inspeções nos empreendimentos ferroviários dos municípios de São Félix e Camaçari. Na oportunidade, as equipes emitiram requisições de documentos à Superintendência na Bahia/5.ª UNIT e à Direção-Geral do DNIT, em Brasília, tendo em vista o compromisso desse departamento em supervisionar a execução do objeto conveniado. No caso de Camaçari, as requisições foram emitidas em 21/04/2007 (fls. 04/06) com atendimento em 23/05/2007, por meio dos seguintes documentos: Ofício n.º 105/2007 - DIF (fl. 33); Nota Técnica (fls. 34/36), assinados em 23 de maio de 2007 pelo Diretor de Infra-Estrutura Ferroviária, Eng. Luiz Fernando de Pádua Fonseca; e demais documentação anexada.

A análise destes e de outros documentos coletados em campo é mostrada no relatório de auditoria desta Secretaria, que apontou indícios de irregularidades na contratação da FUNDESE pela Prefeitura de Camaçari por inexigibilidade de licitação, sem a justificativa legal. Além disso, não teriam sido caracterizadas a natureza singular do objeto e a notória especialização da empresa contratada.

Em razão dos achados foram feitas audiências ao Sr. Mauro Barbosa da Silva (fls. 223/224), então Diretor-Geral do DNIT, pelo seu dever de supervisionar a execução do objeto, conforme cláusula quarta do Convênio DPP/TT N.º 067/2005 (fl. 40), e ao Sr. Luiz Carlos Caetano, Prefeito de Camaçari (fls. 221/222), para que apresentassem as razões de justificativa sobre a contratação da FUNDESE com fuga ao processo licitatório.

As justificativas apresentadas pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva encontram-se no expediente com data de 22/11/2007, às folhas 232/261, e as do Sr. Prefeito de Camaçari, em dois volumes em Anexo deste processo.

Registra-se que de junho de 2007 até o final do exercício, a Auditoria Interna do DNIT realizou Auditoria Especial nos municípios de Camaçari, Alagoinhas, São Félix e Dias D´Ávila, quando foram identificados indícios de irregularidades na contratação da FUNDESE, dentre outros indícios relativos à formalização do convênio (fls. 236/238). Os relatórios resultantes desses trabalhos do DNIT foram enviados ao TCU gerando processos de Representação, em tramitação nesta Casa. Em razão da similaridade e da interligação entre os objetos tratados nesses relatórios, os correspondentes processos serviram de subsídios importantes nesta análise.

Sobre essas auditorias, observamos que a determinação feita ainda no primeiro semestre de 2007 pela Direção - Geral do DNIT ao seu setor de Auditoria Interna para a realização a Auditoria Especial nas prefeituras de Camaçari e Alagoinhas se deu após as inspeções realizadas por equipes desta

Secretaria em São Félix e Camaçari, o que teria motivado a realização dos trabalhos do DNIT, uma vez que nenhum questionamento havia sido feito por aquele Departamento sobre as contratações realizadas.

Registramos, também, a chegada nesta Unidade de documentação enviada pela FUNDESE que "na qualidade de terceira interessada", presta informações sobre a empresa com o intuito de colaborar com este Tribunal. Os documentos apresentados e as informações prestadas efetivamente ajudaram nessa nossa análise tendo em vista tratar-se de um apanhado histórico, com dados sobre contratos firmados com outras prefeituras, além de informações sobre a Fundação, com revelações sobre as suas atuações desde a sua constituição (Anexo III).

A presente análise se fez em conjunto com os demais processos de natureza similar em tramitação no TCU: TC-003.321/2008-6 (São Félix); TC-003.320/2008-9 (Dias D´Ávila) e TC-003.319/2008-8 (Alagoinhas), e com a documentação fornecida pela FUNDESE. Contou, ainda, com o conhecimento adquirido sobre os empreendimentos ferroviários na Bahia a partir das inspeções realizadas por esta SECEX/BA.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

***Sr. Mauro Barbosa da Silva** (fls. 232/261)*

As justificativas apresentadas pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva consistem em mostrar o seu empenho na apuração das irregularidades apontadas no Relatório do TCU. Segundo suas declarações:

"Ao tomar conhecimento de indícios de irregularidades, em meados de junho do corrente ano, na condição de Diretor-Geral do DNIT determinei de imediato à Auditoria Interna da Autarquia, conforme evidencia o processo administrativo n.º 50600.006786/2007-62, a instauração de Auditoria Especial relativamente aos serviços executados no Estado da Bahia, objeto do Convênio DPP/TT 067/2005..." fl. 232;

"A citada medida foi adotada visando a elucidação de indícios de irregularidades na contratação da Fundação Centro de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável - FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari - BA, mediante inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II, c/c art. 13, ambos da Lei 8666/93." (fl. 232);

"Os trabalhos auditoriais, que resultaram no Relatório de Auditoria n.º 016/2007/AUDINT/DNIT encaminhado ao Conselho de Administração da autarquia em 27 de julho de 2007, apontaram impropriedades e irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal de Camaçari, conforme se constata do exame desse relatório, em anexo, que apresentou, entre outras recomendações, a formulada no subitem 7.1.3, determinando àquela Prefeitura " a imediata rescisão do contrato com a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável - FUNDESE, por inexigibilidade não justificada de licitação" (fl. 233);

"Da mesma forma, o Relatório de Auditoria, resultante da providência por mim determinada, também recomendou a abertura de procedimento correicional para apuração de eventual responsabilização funcional no âmbito do DNIT." (fl. 233);

"É importante salientar que, no firme propósito de resguardar o interesse público, também determinei tais providências nos convênios celebrados entre o DNIT e as Prefeituras Municipais de Alagoinhas, São Félix e Dias D´ávila, todas no Estado da Bahia, que contrataram a FUNDESE, por inexigibilidade de licitação." (fl. 233).

Análise

Inicialmente, ressalta-se que o Sr. Mauro Barbosa da Silva concorda com os achados, conclusão e recomendações dos relatórios da Auditoria Interna do DNIT, resultantes dos trabalhos realizados nos Municípios de São Félix, Alagoinhas, Dias D'Ávila e Camaçari, sendo eles a base das suas justificativas.

Entretanto, há de se considerar que o justificante diz ter tomado conhecimento das irregularidades em junho de 2007; que a conclusão do RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 016/2007/AUDINT/DNIT (realizada em Camaçari) se deu em 19 de julho de 2007; e que o período de ocupação do cargo de Diretor-Geral pelo Sr. Mauro Barbosa findou em 04 de outubro de 2007. Não existe nos autos qualquer documento subscrito pelo justificante que indique alguma iniciativa ou manifestação no sentido de

atender ou fazer atender as recomendações feitas no referido relatório, mesmo sabendo que a motivação dos trabalhos auditoriais por ele determinados era verificar o processo de inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93, para a contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari, e examinar os processos de prestação de contas do convênio.

Lembramos que antes da determinação feita pelo DNIT à sua Auditoria Interna para que apurasse a regularidade da contratação da FUNDESE pelos municípios citados, a irregularidade já havia sido detectada por equipe de auditoria desta Secretaria.

As providências alegadas pelo justificante não deveriam se limitar à determinar a execução de auditorias, e sim tomar as medidas recomendadas nos relatórios delas resultantes.

Sobre as necessárias providências, verifica-se que a Portaria n.º 1.595, de 11 de outubro de 2007 (fls. 311/312), que determinou os trabalhos de Auditoria Especial nos municípios de São Félix (cópia à fl. 314) e Dias D'Ávila (cópia à fl. 313) foi assinada pelo Sr. Luiz Antônio Pagot, então Diretor-Geral do DNIT, o que contraria a afirmação do Sr. Mauro Barbosa da Silva de que foi de sua iniciativa a realização daquelas auditorias. Sobre este tema, há que ser questionada a determinação para realizar Auditoria Especial em uns municípios e não em outros, uma vez que todos incorreram na mesma irregularidade.

Efetivamente, o Relatório de Auditoria n.º 016/2007/AUDINT/DNIT foi encaminhado ao Conselho de Administração da autarquia pelo Chefe da Auditoria Interna do DNIT, Sr. Hernani Lacerda Alves, em 19 de julho de 2007, não constando nos documentos de encaminhamento a participação do Sr. Mauro Barbosa.

Vale lembrar que a seqüência de convênios firmados com o DNIT e de contratações da FUNDESE por municípios baianos com inexigibilidade de licitação tem início em 2002, e que o período de competência do Sr. Mauro Barbosa da Silva vai de 23/12/2005 a 04/10/2007. Nesse período, até as auditorias de 2007, não havia ocorrido qualquer questionamento por parte da Direção do DNIT.

Diante dos fatos descritos, entendemos não ser possível acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva, ex-Diretor-Geral do DNIT, tendo em vista a perfeita caracterização da infração e o dever do concedente de supervisionar a execução do Convênio DPP/TT N.º 067/2005, conforme prevê sua Cláusula Quarta (fls. 37/44). A infração cometida sujeita a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, da Lei n.º 8443/92.

***Sr. Luiz Carlos Caetano - Prefeito de Camaçari)** (Anexos 1 - dois volumes)*

As justificativas apresentadas pelo Sr. Prefeito de Camaçari encontram-se em dois volumes anexos a este processo. Tendem a dar maior atenção às figuras da notória especialização da FUNDESE e da natureza singular do objeto contratado. Enquanto isso, a figura da inviabilidade de competição, questão central, não ficou caracterizada, ficando sem justificativa a contratação direta por inexigibilidade.

Sobre a inviabilidade da competição, que permitiria ao administrador a contratação direta, o justificante reivindica a discricionariedade administrativa ante ao que chamou de Conceitos Jurídicos Indeterminados. Sugere que esses conceitos são de conteúdo vago, impreciso e genérico, e por isso mesmo abstratos e lacunosos. Conforme o argumento usado, a administração pública nesses casos teria margem de liberdade para eleger, segundo critérios consistentes, comportamentos cabíveis com vistas à solução mais adequada à satisfação da finalidade legal. Dessa forma, a decisão da Administração teria ocorrido dentro da razoabilidade que o caso requereu.

Outra questão abordada pelo justificante é o da exclusividade relativa, em razão do entendimento de que a interpretação da lei deve ser relativizada. Por esse argumento a licitação será exigível ou não conforme exista ou não, na praça fornecedor, empresa ou representante comercial exclusivo. O item 4.5.1.6 do documento de justificação afirma que a contratação da FUNDESE se deu com base nessa exclusividade relativa.

Sobre a notória especialização da empresa e a natureza singular do objeto, a base da argumentação apresentada consiste em enumerar os contratos firmados entre a FUNDESE e outras prefeituras, a exemplo de Nova Itarana, São Félix, Alagoinhas, Santo Amaro e Candeias, e mostrar não ter havido qualquer notícia de irregularidade nessas contratações. Os casos citados comprovariam a regularidade das contratações, bem como a experiência e a aptidão da empresa, estando, portanto, em sintonia com o dizer do citado arquiteto, José Zanine Caldas, para quem, " mais que um notório saber, o

importante é o notório fazer" (item 4.5.3.8, à fl.18). São, ainda, salientadas as inúmeras certificações técnicas da empresa, além da qualificação técnica da sua equipe de profissionais.

Do item 4.6 ao 4.16 do Ofício n.º 0304/2007 (fls.19 a 24) o justificante alega ter agido de boa-fé tendo em vista a ausência de qualquer notícia de irregularidade nas contratações anteriores e a existência de pareceres de instituições idôneas favoráveis à contratação da FUNDESE por inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido, são citados três pronunciamentos que, segundo o justificante, por si sós já autorizariam o procedimento adotado pelo Município de Camaçari: a) a resposta do TCM/BA à consulta feita pelo Município de Itarana/BA (Doc. 17, às folhas 282/287); b) o Parecer da Promotora de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado da Bahia, Sra. Iraildes Trindade Rocha (Doc. 18, às folhas 289/290); e o Despacho do Promotor de Justiça de Fundações do Ministério Público da Bahia, Sr. José Ferreira de Souza Filho (Doc. 19, às folhas 292/293).

Sobre superfaturamento no contrato em questão, o justificante nega a sua ocorrência alegando que o percentual representativo do valor cobrado "representa menos de 50% do valor médio cobrado por ***outras empresas para execução dos serviços realizados pela FUNDESE****", (grifo) o que teria representado uma economia de 1,6% para os cofres públicos, já que o percentual médio praticado em projetos dessa natureza é de 3,0% do custo estimado para a execução das obras (fls. 24/25).*

No item 5.6 da peça de justificação (fl. 25) é revelado que "se a empresa executora do projeto não fosse contratada no tempo em que fora realizado o procedimento administrativo 050/2006, ter-se-iam se perdidos os recursos para a realização dos aludidos projetos..."

Análise

Conforme relatórios da equipe desta Secretaria e da Auditoria Interna do DNIT, a irregularidade principal consiste na contratação da FUNDESE por inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93, sem a devida justificativa exigida no seu art. 26. Tal contratação teria frustrado a competição entre empresas interessadas no pleito, com prejuízo do interesse público.

A discricionariedade administrativa citada para justificar a inviabilidade de competição e conseqüente inexigibilidade de licitação não pode ser aceita, uma vez que a própria peça de justificação traz no item 5.3. sobre superfaturamento (fl. 24), que "o aludido percentual representa menos de 50% do valor médio cobrado por outras empresas para execução dos serviços realizados pela FUNDESE. ...", o que torna clara a possibilidade de competição, tendo em vista a existência de outras empresas que poderiam executar o objeto do contrato firmado.

As argumentações do justificante têm início com a equiparação da figura da inviabilidade de competição, questão principal, com as de notória especialização da empresa contratada e da natureza singular do objeto. É importante lembrar, então, que essas duas últimas figuras jurídicas só são requisitadas na hipótese da inviabilidade de competição, figura principal presente no caput do artigo 25, da Lei n.º 8.666/93, configurando-se as outras duas como figuras acessórias no referido artigo de lei.

Em outras palavras, ***a inexigibilidade da licitação prevista na lei só deverá ser adotada quando for inviável a competição****, como prevê o Art. 25 da referida lei: "É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: ...". Sobre essa modalidade de contratação, observa-se que o Art. 26 da lei em comento exige que seja justificada a decisão da contratação direta por inexigibilidade:*

" Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas,....".

Nesse mesmo sentido são as ponderações e constatações do RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 016/2007/AUDINT/DNIT, mais precisamente no item 6.3 e seus subitens, às folhas 240/244.

Tendo em vista a perfeita caracterização da infração, as justificativas do Sr. Luiz Carlos Caetano devem ser rejeitadas, implicando na aplicação da multa prevista no art. 58, da Lei n.º 8443/92.

Comentários:

Não é objetivo primordial deste trabalho a classificação ou desclassificação da FUNDESE como empresa de notória especialização, muito menos a avaliação da experiência e da capacidade dos seus técnicos. Nem mesmo a classificação do objeto como de natureza singular é primordial no caso em debate.

Isso porque o vício existente na contratação da Fundação pela Prefeitura Municipal de Camaçari, conforme se vê nos relatórios de auditorias aqui citados, atinge inicialmente o caput do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, por não ter sido comprovada a inviabilidade da competição, questão principal deste dispositivo, e o art. 26 desta lei, onde é previsto que as situações de inexigibilidade devem ser necessariamente justificadas. Assim, não é necessário lançar mão do inciso II, do art. 25, nem do art. 13 da Lei das licitações, sendo desnecessário o debate a seu respeito neste caso.

Sobre o currículo da FUNDESE e sua notória especialização, uma apreciação mais detida da documentação por ela fornecida ao TCU revela que a sua formação se deu a partir de registros em instituições como Conselho Nacional de Assistência Social e CREA-BA; contratos com prefeituras para execução de objetos distintos do objeto contratado com a PM de Camaçari; atestados de realização do objeto; consultas a escritórios de advocacia; e outros documentos que pouco contribuem para configurar a referida empresa como de notória especialização.

Essa mesma opinião é compartilhada pelos signatários do RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 016/2007/AUDINT/DNIT, mais precisamente nos itens 6.3.10 e 6.3.11. (fl. 242).

Dos mais importantes documentos apresentados pela Fundação temos o propalado Parecer BB-445/02 do Tribunal de Contas dos Municípios (fls. 284/287), emitido por ocasião de consulta feita pela Prefeitura de Nova Itarana. Sobre ele, observa-se que não se refere ao caso concreto de uma determinada contratação e sim a caso genérico. Em verdade, a consulta é sobre a possibilidade de contratação da FUNDESE mediante inexigibilidade de licitação, enquanto instituição civil sem fins lucrativos, para desenvolver serviços especializados na área de projetos de engenharia.

*Claramente, o Parecer BB-445/02 fundamenta a necessidade de ficar caracterizada a inviabilidade da competição. Segundo o parecer, estando a situação assim caracterizada, uma empresa como a FUNDESE poderá, atendidas as condições dos arts. 13; 25, II; e 26, da Lei n.º 8.666/983, ser contratada. Desse documento da Assessoria Jurídica do TCM, retiramos que (fls. 284/287): "Na contratação prevista no referido art. 25, necessário se faz o respectivo processo licitatório INDIVIDUAL, **justificando a hipótese de inexigibilidade, bem como a comprovação de que há inviabilidade de competição**, ou seja, que não há PLURARIDADE DE FORNECEDORES e que existe singularidade do objeto, observando, também, o art. 27 da mencionada lei." (fl. 284) **(grifo do analista)**. Verifica-se, portanto, não haver qualquer posicionamento da Assessoria Jurídica do TCM sobre a possibilidade de contratação pelos art. 13 e 25, II, da Lei n.º 8.666/93 sem comprovação da inviabilidade de competição.*

O PRONUNCIAMENTO da Promotora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias Cíveis e Fundações da Promotoria Geral de Justiça (anexo 2.4, do à fl. 128 do Anexo III), ao apreciar a solicitação do instituidor da FUNDESE sobre a aprovação do citado Parecer BB-445/02 do TCM, se posiciona pelo não acolhimento do pedido por falta de atribuição para o pleito.

Quanto ao posicionamento do Ministério Público, não ficou patente a sua concordância ou aprovação do contrato da FUNDESE por inexigibilidade de licitação, como largamente anunciado tanto pelo gestor municipal quanto pela Fundação. Sobre o caso, temos o seguinte:

- *Expediente emitido pelo Sr. Newton Washington Luz Souza, da FUNDESE, onde dá ciência ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Cíveis e Fundações - **CAOCIF** do Contrato n.º 074/2004, firmado junto à Prefeitura Municipal de Alagoinhas, (DOC. 18, à folha 289 do Anexo);*
- *PARECER do **CAOCIF** em que toma ciência do contrato de prestação de serviços firmado entre a FUNDESE e a Prefeitura Municipal de São Félix. Verifica-se que, no que pese a parecerista dizer estar o contrato formalmente perfeito e que não tem restrições a fazer, não há uma análise sobre a sua legalidade ou qualquer avaliação acerca das exigências e pressupostos dos arts. 25 e 26 da Lei n.º 8.666/93, levando a crer na superficialidade do referido Parecer (DOC 18, à folha 290);*
- *DESPACHO da Promotoria de Justiça de Fundações do Ministério Público da Bahia, em reação à Comunicação feita pela FUNDESE acerca da celebração de contrato com a Prefeitura Municipal de Camaçari (DOC. 19, às fls. 292/293 do Anexo 1). Este documento serviu para opinar, após análise do estatuto da Fundação, a possibilidade de firmar contrato ou convênios de prestações de serviços com órgãos como prefeituras. No entanto, observa-se que a inviabilidade de competição continua sendo condição indispensável para a contratação por inexigibilidade, não servindo, portanto, para justificar a contratação pelo art. 25, da Lei n.º 8.666/93.*

Informa-se que em 2007 houve um encontro nesta Secretaria da equipe de auditoria do TCU com o Sr. Newton Washington Luz de Souza, Diretor Técnico da FUNDESE, para debater aspectos do projeto

executivo (básico) do contorno ferroviário de São Félix/BA, que ficaram pendentes de explicações nos trabalhos de auditoria. O relatório resultante apontou falhas de projetos.

Sobre a boa-fé reivindicada pelo Sr. Luiz Carlos Caetano, esta não ficou prejudicada dada as circunstâncias em que ocorreu a contratação. Primeiro, por trata-se de uma prática sistemática, e ainda que eivada de vícios, com aspectos de normalidade pela aceitação histórica do DNIT; segundo, pela própria maneira convincente com que a FUNDESE se apresentava às administrações municipais, apresentando-se e sendo apresentada como única opção para a execução dos objetos conveniados, com toda a aparência de legalidade.

Sobre a questão da boa fé, deve-se considerar o Ofício n.º 341/2005 da Prefeitura de Camaçari em que solicita à FUNDESE a apresentação de proposta técnica e comercial para elaboração do Projeto Executivo (fls.56/57) e a resposta desta Fundação para aquela Prefeitura (fls.58/59), por serem reveladores.

O Ofício n.º 341/2005 mostra ter sido o histórico de serviços, de mesma natureza que os de Camaçari, prestados aos citados municípios baianos uma das "garantias" do gestor para decidir pela contratação por inexigibilidade. Outra "garantia" foi a aprovação sistemática pela Diretoria Geral Ferroviária do DNIT/MT desses projetos similares elaborados pela FUNDESE. Ainda no referido ofício, verifica-se que a solicitação da Prefeitura de Camaçari foi acompanhada do Termo de Referência para Elaboração de Estudos e Projeto Executivo da Ligação Ferroviária entre o Polo Petroquímico de Camaçari e o Porto de Aratu.

Do expediente enviado pela FUNDESE (fls. 58/59) à Prefeitura de Camaçari, em resposta ao Ofício n.º 341/2005, retira-se o seguinte:

"Os serviços a serem executados foram orçados de acordo com o estabelecido no Termo de Referência e na presente Proposta Técnica, aceitando, dessa forma, o valor global aprovado pelo DNIT e estabelecido no Plano de Trabalho para execução dos serviços de R$ 2.105.263,00 (dois milhões cento e cinco mil, duzentos e sessenta e três reais)."

Nota-se a decisiva participação da Coordenação-Geral Ferroviária do DNIT nas decisões deste e dos convênios DIT/TT 094/2006 (Dias D'Ávila); DIT/TT 012/2002-00 (São Félix) e DIT/TT 182/2003-00, DPP/TT 083/2005, DIF/TT 320/2006 (Alagoinhas), num contexto em que o concedente tinha o dever de supervisionar a execução do convênio, conforme a Cláusula Quarta do Convênio DPP/TT N.º 067/2005.

A documentação fornecida pela FUNDESE ao TCU (Anexo III) sobre a sua estrutura, referências e realizações técnicas revela que suas contratações com o município de Camaçari, com inexigibilidade de licitação têm início em 2002, na gestão do então prefeito Hélder Almeida, quando da renovação do contrato inicialmente assinado na gestão do ex-prefeito José Tude, cujo objeto foi "promover curso de capacitação de agentes de trânsito". Na oportunidade, houve o parecer positivo da assessoria jurídica do município de Camaçari.

Retira-se da referida documentação que:

"Aprovado e firmado o convênio com o DNIT, a prefeitura de Camaçari, com base nos processos realizados nos municípios de São Félix, Candeias, Alagoinhas e Santo Amaro e pelo fato da instituição ter desenvolvido a contento os projetos nesses mesmos municípios, contratou a FUNDESE, evocando o instrumento da inexigibilidade. O contrato para a execução dos serviços foi assinado em 19 de janeiro de 2006.";

"Acrescente-se, a exemplo do que ocorreu em todos os municípios conveniados com a FUNDESE, que todos os passos e decisões, não apenas em relação ao processo licitatório, mas também das etapas de execução dos serviços, foram acompanhados passo a passo pelo DNIT, deduzindo-se que sob a orientação da sua equipe jurídica";

"O acompanhamento do projeto por parte do DNIT se deu através do envio sistemático de toda a documentação pertinente ao processo licitatório e de andamento da execução dos serviços, em forma de relatório e em reuniões com equipes técnicas, aprovando todos os procedimentos adotados."

De 2002 em diante as contratações da FUNDESE por prefeituras municipais com inexigibilidade de licitação se proliferaram. As contratações foram acontecendo em municípios baianos e, por falha ou falta de supervisão ou questionamento, foram tomando aspecto de atos administrativos perfeitos, contribuindo para que tais municípios, assim achando, firmassem contrato por inexigibilidade de licitação com a referida Fundação.

Foram os seguintes os contratos e convênios nessas circunstâncias:

Contrato sem número com PM São Félix - assinado em 29/07/2002 (convênio DIT/TT n.º 012/2002);

Contrato n.º 074/2004 com PM Alagoinhas - assinado em 22/03/2004 (convênio DIF/TT n.º 182/2003);

Contrato n.º 242/2005 com PM Alagoinhas - assinado em 11/07/2005 (convênio DIF/TT n.º 182/2003);

Contrato n.º 115/2006 com PM Alagoinhas - assinado em 08/05/2006 (convênio DIF/TT n.º 083/2005);

Contrato sem n.º com PM Alagoinhas - (convênio DIF/TT n.º 320/2005);

Contrato n.º 017/2006 com PM Camaçari - assinado em 16/01/2006 (convênio DPP/TT n.º 067/2005);

Contrato n.º 189/20026, com PM Dias D'Ávila - assinado em 13/12/2006 (convênio n.º 094/2006).

Conclusão:

A apreciação dos autos nos levam a concluir que a contratação da FUNDESE pela Prefeitura de Camaçari se deu sem que o pressuposto legal básico para a inexigibilidade de licitação ficasse configurado, já que não ficou comprovada a inviabilidade da competição como requer o caput do art. 25 da Lei n.º 8.666/93.

Houve, portanto, violação do princípio da isonomia e de todos os outros princípios estabelecidos no art. 3.º, § 1.º, I e II, da Lei n.º 8.666/93, o que frustrou o caráter competitivo da licitação com possível prejuízo do erário. O art. 26 da referida lei também foi infringido por não ter havido justificativa aceitável para inexigibilidade de licitação.

A análise mostrou que a atuação do DNIT, por meios de setores como a Procuradoria Geral Especializada - PGE e a Coordenação Geral Ferroviária, foi decisiva na contratação da FUNDESE por inexigibilidade, tendo em vista a sua condição de concedente e o seu dever de supervisionar a execução do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira DPP/TT N.º 067/2005, firmado junto à Prefeitura de Camaçari.

Verifica-se que a recomendação contida no item 7.1.2 do Relatório de Auditoria N.º 016/2007/AUDINT/DNIT (fl. 244) busca a apuração de responsabilidade sobre a fiscalização ineficiente do convênio, uma desatenção ao disposto no art. 23, da IN/STN n.º 01/1997. Observa-se, a partir das Auditorias Especiais realizadas, uma nova orientação do DNIT em relação ao rigor e à fiscalização dos convênios firmados.

Concluímos que a não convocação de outras instituições com potencial para executar o objeto contratado implicou no desconhecimento de propostas alternativas que dariam referências de preços, e até mesmo de métodos executivos.

Proposta de Encaminhamento:

Ante o exposto, submete-se os presentes autos à consideração superior com as seguintes propostas:

I - rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva, ex-Diretor Geral do DNIT, nos termos do art. 43, § único, da Lei n.º 8.443/92, com aplicação da multa prevista no seu art. 58;

II - rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Caetano, Prefeito de Camaçari, nos termos do art. 43, § único, da Lei n.º 8.443/92, com aplicação da multa prevista no seu art. 58;

III - determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura Terrestre - DNIT , com fulcro no art. 43, I, c/c o art. 45, da Lei n.º 8.443/92, que:

a) avalie o produto, objeto do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira DPP/TT N.º 067/2005, firmado com a Prefeitura Municipal de Camaçari quanto à sua adequabilidade técnica ao fim que se propõe;

b) efetue estudo com vista a apurar e conferir a efetiva utilização por parte da Fundação Centro de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável - FUNDESE dos quantitativos e preços unitários dos itens discriminados na planilha integrante do documento denominado "Termo de Referência para Elaboração de Estudos e Projeto Executivo da Ligação Ferroviária entre o Pólo Petroquímico de Camaçari e o Porto de Aratu", proposto pela Prefeitura de Camaçari e aprovado pelo DNIT em 04/08/2005;

c) apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, os relatórios conclusivos dos estudos e avaliações acima determinados. Havendo débito, instaure a devida Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8.º, § 2.º, da Lei n.º 8.443/92;

IV - determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia que monitore o cumprimento das deliberações contidas nos itens acima;

V - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8443/92, a cobrança judicial da dívida;

VI – remeter cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentar, ao Ministério Público Federal;

VII - arquivar os presentes autos."

3. O Diretor da 2ª Diretoria Técnica anuiu à proposta do Analista, conforme despacho às fls. 324/325, a seguir transcrito:

"Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria realizado no empreendimento denominado Contorno Ferroviário de Camaçari no Estado da Bahia, obra em fase de estudos e projetos que, quando realizada, irá desviar o trafego ferroviário para fora do perímetro urbano do município de Camaçari/BA. Esta Unidade Técnica considerou irregular o fato da Prefeitura de Camaçari ter contratado a entidade denominada FUNDESE – Fundação para o Desenvolvimento Sustentável, para confecção do projeto executivo da obra, sem o devido processo licitatório, por inexigibilidade. Tal situação teve como agravante o fato de que o DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, ter firmado convênio com o Município de Camaçari, repassando os recursos necessários à contratação da entidade sem, no entanto, ter tomado providências no sentido de impedir a conduta irregular praticada no âmbito do município.

2. Detectada a situação acima, o Relatório foi submetido a apreciação do Exmº Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, com proposta de audiências, tanto ao Prefeito Municipal, pela contratação da FUNDESE sem prévia licitação, quanto ao ex-Diretor Geral do DNIT, pela deficiente supervisão do Convênio firmado entre o DNIT e o Município de Camaçari, evidenciada pela omissão do órgão federal quanto à fiscalização do Convênio DPP/TT n.º 067/2005.

3. Os responsáveis apresentaram suas razões de justificativa que foram analisadas nos termos da instrução anterior. A percuciente análise contida às fls. 315/323 não deixa dúvidas quanto à prática do ato irregular. A contratação de projeto de engenharia de obra ferroviária não pode ser enquadrada dentre aquelas com licitação inviável. É possível, e até muito freqüente, a realização de certames licitatórios para contratação de projetos de engenharia, em sua maioria, na modalidade concorrência do tipo técnica e preço.

4. Outro ponto bastante enfocado nas justificativas apresentadas diz respeito a não ocorrência de dano ao erário, em face da celebração do contrato (no valor de R$ 2.105.263,00). Alegam que o custo relativo do projeto ficara abaixo da média praticada no mercado que seria de 3,0% do valor da obra e assim teria sido economizado algo próximo a dois milhões de reais (considerando o valor do empreendimento estimado pela própria FUNDESE) R$ 121.643.352,45.

5. Embora não tenha feito parte do escopo do Levantamento de Auditoria a valoração ou mesmo a estimativa do custo da execução do projeto realizado pela FUNDESE, se faz necessário tecer algumas considerações sobre o tema. O argumento utilizado de que o valor despendido estava abaixo do preço que seria de mercado, de forma alguma pode prosperar. Em primeiro lugar, não houve por parte dos responsáveis maior embasamento para afirmar que o custo desse projeto executivo deva ser em torno de 3,0 % do valor da obra. Existe sim, parâmetros percentuais estimados e utilizados no TCU para considerar um projeto executivo com o custo acima do razoável e que de fato, se aproxima do percentual indicado pelo responsável. Ocorre que, esse tipo de análise deve ser feito em contexto onde o projeto executivo é contratado juntamente com a realização da obra, uma vez que há a possibilidade de se camuflar o sobrepreço de outros serviços do empreendimento contratado, inflando-se o custo do projeto associado à obra. Essas situações, muitas vezes também ocorrem com o chamado BDI (Bônus e Despesas Indiretas), onde para se justificar um preço final mais alto, aumenta-se o BDI do contrato e mantêm-se os custos diretos dentro dos parâmetros definidos nos sistemas de preços oficiais, tais como o SICRO e o SINAPI.

6. Outro elemento importante na limitação do valor relativo do projeto é que esse item do empreendimento, por ser realizado no início da obra, quando supervalorado, acaba se tornando uma forma de antecipação de receita por parte da empreiteira.

7. No caso em tela, houve a contratação apenas do projeto executivo que, efetuado de forma isolado, a ele não se pode aplicar o raciocínio do custo relativo. É possível que o preço pago pelo contrato esteja dentro de parâmetros razoáveis. Entretanto, não se pode afirmar que isso tenha ocorrido, apenas com base na justificativa do custo relativo. O valor de mercado do projeto poderia ter sido aferido se, anteriormente à contratação, houvesse o processo licitatório para escolha da empresa ou entidade a realizar o serviço. A participação ampla dos concorrentes, por certo resultaria em valor bastante próximo do preço considerado justo.

8. Por outro lado, também não faria sentido a hipótese de haver devolução da totalidade dos recursos repassados, uma vez que, mesmo com o vício de origem mencionado, há um produto executado e que, até prova contrária, foi realizada dentro dos parâmetros exigidos. Entendemos que por questões de racionalidade econômica deve ser avaliado pelo DNIT e, caso se constate a adequabilidade, ser utilizado para o fim a que se propõe.

9. Também não caberia aqui, nesse momento, fazer qualquer estimativa do valor real do projeto, até mesmo porque, a contratação fora realizada com base em orçamento apresentado pela Prefeitura à FUNDESE e que fora aceito pela Fundação sem ressalvas. Esse orçamento que se encontra às fls. 123/126 é detalhado o suficiente para se aferir os preços e quantitativos dos insumos utilizados na execução do projeto. Entendemos assim, que a maneira mais adequada para obter o custo aproximado do projeto executivo, objeto do Convênio DPP/TT n.º 067/2005 seria a aferição desses quantitativos e preços. Ou seja, que a avaliação proposta no item III, "b" da instrução anterior seja calcada na efetiva utilização desses fatores constantes da planilha.

10. Dessa forma, feitas as considerações acima, somos pelo encaminhamento dos autos à apreciação do Exmº Sr. Ubiratan Aguiar, anuindo a proposta de encaminhamento alvitrada na instrução de fls. 315/323."

4. O titular da unidade técnica manifestou sua concordância com o encaminhamento sugerido pelo Diretor da 2ª Diretoria Técnica (despacho à fl. 325).

É o relatório.

VOTO

O Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/BA, no âmbito do Fiscobras/2007, nas obras relativas ao Programa de Trabalho (PT) 2678302291K250029 – "Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Camaçari - no Estado da Bahia", constante na Lei Orçamentária Anual (valor orçado em 2007 = R$ 53.445.536,00), identificou uma irregularidade no empreendimento, à conta de recursos de outro PT, qual seja, o de nº 26783022910LH0002.

2. À época do levantamento, a equipe da Secex/BA apurou que ainda não havia sido licitada a execução da obra do contorno ferroviário, mas apenas firmado convênio entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e o Município de Camaçari/BA (Convênio nº 67/2005) para elaboração do projeto executivo do empreendimento.

3. A contratação do projeto executivo foi efetivada pelo município junto à Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese), sediada em Salvador/BA, por meio de inexigibilidade de licitação – situação considerada irregular, conforme relatório da unidade técnica às fls. 207/219 -, que resultou no Contrato nº 17/2006, cujo montante totalizou R$ 2.105.263,00 (recursos do convênio do DNIT = R$ 2.000.000,00 e recursos da contrapartida do município = R$ 105.263,00).

4. Esse ajuste, cuja execução já foi concluída, teve como objeto a "*prestação de serviços com vistas à elaboração do Projeto Executivo da Ligação Ferroviária entre o Pólo Petroquímico e o Porto de Aratu, de modo a permitir a eliminação dos pontos de conflitos entre a malha ferroviária e o sistema viário urbano no Município de Camaçari*" (cláusula primeira do contrato – fl. 43 – Anexo 1).

5. Após ter sido por mim autorizada, a Secex/BA ouviu em audiência o Sr. Luiz Carlos Caetano, prefeito do Município de Camaçari, e o então Diretor-Geral do DNIT, Sr. Mauro Barbosa da Silva, nos seguintes termos (excerto do encaminhamento do relatório da auditoria – fl. 218):

a) Sr. Luiz Carlos Caetano:

"A contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA para elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária daquele município (Contrato n.º 017/2006, decorrente do Convênio DPP/TT N.º 067/2005, firmado entre o DNIT e a Prefeitura de Camaçari)

contrariou a Lei n.º 8.666/93, por não promover a competição entre interessados no pleito licitatório, como requer o interesse público.

Verifica-se que não ficaram caracterizadas: a 'inviabilidade de competição'; 'a natureza singular dos serviços contratados'; e a 'notória especialização' da empresa contratada, como prevê o Art. 25, da Lei n.º 8.666/93, no que pese assim terem sido consideradas pelas partes contratantes."

b) Sr. Mauro Barbosa da Silva:

"A contratação da FUNDESE pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA para elaboração do Projeto Executivo de Engenharia da Variante Ferroviária daquele município (Contrato n.º 017/2006, decorrente do Convênio DPP/TT N.º 067/2005, firmado entre o DNIT e a Prefeitura de Camaçari) contrariou a Lei n.º 8.666/93, por não promover a competição entre interessados no pleito licitatório, como requer o interesse público.

Verifica-se que não ficaram caracterizadas: a 'inviabilidade de competição'; 'a natureza singular dos serviços contratados'; e a 'notória especialização' da empresa contratada, como prevê o Art. 25, da Lei n.º 8.666/93, no que pese assim terem sido consideradas pelas partes contratantes.

O DNIT deveria questionar a contratação da FUNDESE, em obediência à cláusula quarta, III, do convênio em comento, que prevê a supervisão da execução do objeto conveniado, e a cláusula quinta, que estabelece a sua função gerencial de fiscalização da execução do Convênio n.º DPP/TT N.º 067/2005, que vincula a execução do objeto à legislação pertinente."

6. A Secex/BA concluiu pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com a conseqüente imputação de multa aos dois gestores.

7. No mérito, concordo parcialmente com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, devendo ser acolhida em parte a defesa dos dois responsáveis ouvidos em audiência, dispensando-se a aplicação de multa, pelas razões que passo a explicitar.

8. Inicio a análise dos fatos pelos procedimentos levados a efeito pelo Município de Camaçari, que optou pela inexigibilidade de licitação em favor da Fundese, desconsiderando que não havia restado comprovada, em nenhum momento, a inviabilidade de competição para a execução do objeto do Contrato nº 17/2006.

9. Conforme destacado pela unidade técnica, a Fundese, desde 2002, passou a ser contratada por diversas prefeituras municipais do Estado da Bahia – inclusa a de Camaçari - para execução de objetos como o que foi analisado nestes autos, qual seja, execução de projetos de engenharia ligados à área ferroviária, sempre por inexigibilidade de licitação.

10. Embora a Fundese sempre tenha afirmado deter "excelência profissional" capaz de justificar sua contratação direta por entes públicos, sem licitação, essa entidade nunca logrou êxito em demonstrar que os serviços por ela executados na área ferroviária não poderiam ser realizados, com mesmo nível de qualidade, por outras empresas de engenharia da Bahia ou mesmo de outros estados da federação. Esse procedimento seria essencial para averiguar se o *caput* do art. 25 da Lei de Licitações (*"É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)"*) daria guarida, ou não, ao pretendido afastamento da licitação.

11. No caso dos valores envolvidos na contratação sob exame (mais de R$ 2 milhões), que se enquadraria na licitação sob a modalidade de concorrência (art. 23, inciso I, alínea "c", da Lei nº 8.666/1993), poderia ter havido, sem dúvida, interesse de diversas empresas, que não apenas aquelas localizadas na Bahia, em participar de possível certame, caso tivesse sido promovido pelo Município de Camaçari, com o mesmo objeto do Contrato nº 17/2006.

12. Não tendo sido comprovada a inviabilidade de competição, o que demonstra ter sido equivocada a opção do Município de Camaçari, não há necessidade de se discutir se os serviços prestados pela Fundese eram de natureza singular ou se haveria notória especialização dessa entidade na confecção de projetos de engenharia na área ferroviária, visto que o não-atendimento do *caput* do art. 25 da Lei de Licitações prejudica a discussão desses outros dois aspectos que se restringem ao inciso II desse dispositivo legal.

13. A expressão "*em especial*", constante do *caput* do citado artigo, evidencia que o rol de situações explicitadas nos incisos I a III do mencionado art. 25, que poderiam justificar inexigibilidades de licitação, é meramente exemplificativo, sendo essencial a comprovação de que não há condições de se promover a licitação, pela absoluta falta de competição no mercado para o objeto pretendido. Não foi esse o caso da inexigibilidade sob análise.

14. A irregularidade na qual incorreu o município, tendo recaído a responsabilização em seu gestor principal, foi causada não apenas pela ação da principal interessada, a Fundese, que sempre se apresentava como a melhor opção aos municípios baianos que visavam contratar projetos de engenharia semelhantes àquele tratado neste processo, mas também por diversos outros pareceres que, equivocadamente, balizaram a assinatura do Contrato 17/2006, pelo Sr. Luiz Carlos Caetano.

15. Assim, pelos motivos externados anteriormente neste voto, não vejo como aplicar ao Prefeito multa em face da irregularidade por ele cometida, visto que a ele sempre foram submetidos pareceres jurídicos atestando que não haveria óbices à contratação da Fundese por inexigibilidade de licitação.

16. A primeira indicação quanto ao afastamento da licitação originou-se de opinião do Secretário de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Camaçari (Ofício nº 352/2005, de 16/12/2005 – fls. 61/63), que indicou a inexigibilidade como a alternativa a ser escolhida pelo prefeito municipal.

17. Outras duas opiniões jurídicas constantes no processo deram um ar de pretensa legalidade às inexigibilidades que favoreceram a Fundese.

18. Com as vênias de estilo, registro que, tanto o parecer do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA – relativo à contratação da Fundese pela Prefeitura de Nova Itarana/BA, para objeto semelhante àquele contratado pelo Município de Camaçari (fls. 284/287 – Anexo 1) –, quanto aquele oriundo da Promotoria de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado da Bahia – relativo à mesma contratação analisada nestes autos (fls. 138/139 – Anexo 3) –, não abordaram adequadamente a questão atinente à viabilidade de competição, essencial para que esses órgãos pudessem se manifestar quanto à legalidade, ou não, da atuação da Fundese.

19. Nos pareceres emitidos por esses órgãos foi considerada regular a contratação da Fundese por prefeituras municipais baianas, com base no art. 25 da Lei de Licitações, o que vai de encontro ao entendimento que ora apresento ao colegiado. A regra é a licitação e casos de inexigibilidade como os que envolveram essa fundação deveriam ter sido minuciosamente justificados pelos gestores contratantes, especialmente quanto à suposta inexistência de competição, o que não ocorreu.

20. Em face desse quadro, que demonstrou a existência de uma prática perniciosa que vem ocorrendo há alguns anos no Estado da Bahia, em detrimento do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, entendo pertinente dar ciência da deliberação que vier a ser adotada por este colegiado ao TCM/BA e ao Ministério Público do Estado da Bahia, no sentido de dar publicidade ao posicionamento desta Corte, quando a esta lhe forem apresentadas situações semelhantes àquela *sub examine* - desde que envolvam recursos federais.

21. Além da irregularidade consubstanciada pelo indevido afastamento do processo licitatório, a Secex/BA indicou que não se sabe se os preços pagos à Fundese corresponderam, exatamente, aos itens que perfizeram o montante indicado na planilha de preços integrante do "Termo de Referência para Elaboração de Estudos e Projeto Executivo da Ligação Ferroviária entre o Pólo Petroquímico de Camaçari e o Porto de Aratú" (fls. 123/126).

22. A unidade técnica propôs, então, que o DNIT "*efetue estudo com vista a apurar e conferir a efetiva utilização por parte da Fundação Centro de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável-FUNDESE dos quantitativos e preços unitários dos itens discriminados na* [referida] *planilha*", a fim de verificar se houve a adequada aplicação dos recursos públicos.

23. Não vejo como adotar essa medida, visto que a Cláusula Quinta do Contrato nº 17/2006 previa, como forma de remuneração dos serviços prestados pela Fundese, o "*regime de prestação de serviço por preço global*" (fl. 73 – grifo nosso). Logo, os valores foram pagos pelos produtos fornecidos pela Fundese em obediência a cronograma previamente estabelecido com o Município de Camaçari, e não por itens constantes na planilha mencionada.

24. Ademais, não há evidências nos autos de que a Fundação não tenha entregue os produtos previstos no item 8 do Termo de Referência anexo ao Contrato nº 17/2006 (projetos de engenharia mencionados às fls. 115/120), o que afasta a necessidade de aprofundamento de averiguações quanto aos valores pagos pelo Município de Camaçari à Fundese.

25. Lembro que, com relação aos projetos de engenharia confeccionados pela Fundese, a Secex/BA assim se posicionou:

"(...) a irregularidade ocorreu na elaboração do Projeto Básico, com recursos alocados oriundos do PT26783022910LH0002, diverso ao da obra (PT2678302291K250029). Conforme constatado pela equipe de auditoria, junto à Prefeitura de Camaçari, os referidos serviços contratados sem licitação foram prestados, não sendo verificadas irregularidades ou inconsistências. O projeto foi concluído e

entregue àquela Prefeitura, com documentação bastante abrangente. Entretanto, o mesmo ainda não foi homologado pelo DNIT.” (grifo nosso)

26. De igual modo, deixo de acolher a proposta da Secex/BA para que o DNIT "*avalie o produto, objeto do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira DPP/TT N.º 067/2005, firmado com a Prefeitura Municipal de Camaçari quanto à sua adequabilidade técnica ao fim que se propõe”,* pelos motivos indicados nos dois itens precedentes deste voto.

27. Deixo registrado neste voto, contudo, que, se for detectada, oportunamente, pelo Tribunal, insuficiência técnica, total ou parcial, dos projetos entregues pela Fundese ao Município de Camaçari, para efetiva realização das obras do contorno ferroviário dessa municipalidade, serão imputadas as devidas responsabilidades àqueles que derem causa a prejuízos que restarem caracterizados por eventual alteração ou confecção de outros projetos além daqueles que já deveriam estar abrangidos no objeto do Contrato nº 17/2006, considerado como “projeto executivo” tanto pelas partes contratantes como pelo DNIT.

28. Passo ao exame das justificativas apresentadas pelo Sr. Mauro Barbosa da Silva.

29. Nota-se que não houve, por parte do DNIT, uma fiscalização cuidadosa com relação à execução do Convênio nº 67/2005. A autarquia apenas tomou providências para averiguar se haveria irregularidades na contratação da Fundese – determinação para realização de fiscalização pela Auditoria Interna do Departamento, trabalho que resultou no Relatório de Auditoria nº 16/2007 – fls. 278/289 -, à custa de recursos federais, no ano de 2007, quando a Secex/BA já havia detectado a ilegalidade.

30. Não obstante essa ineficiência do DNIT, que atuou de modo intempestivo, entendo que não cabe apenar seu ex-Diretor-Geral por falha na fiscalização do convênio, que estaria afeta a escalões inferiores da autarquia. Além disso, cabe para o Sr. Mauro Barbosa da Silva o mesmo raciocínio que apliquei ao prefeito de Camaçari, no sentido de rejeitar suas razões de justificativa, mas com o afastamento da incidência de multa em razão de sua conduta. A atuação da Fundese no Estado da Bahia, no que diz respeito à contratação por inexigibilidade de licitação para confecção de projetos de engenharia, contava, há tempos, com a anuência de órgãos de controle dessa unidade da federação, de modo que não seria razoável que o então Diretor-Geral do DNIT detectasse irregularidade que vinha tendo o atesto de legalidade por parte de diversos pareceristas de órgãos públicos da Bahia.

31. Em razão da mencionada falha, deve ser determinado ao DNIT que adote medidas para evitar, no futuro, ocorrências semelhantes àquela que motivou as audiências realizadas nestes autos, causadas pela fragilidade na fiscalização de seus convênios, especialmente quanto às justificativas e à base legal escolhida pelos convenentes para licitar ou afastar o processo licitatório, com vistas à execução dos objetos dos convênios, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997.

32. Além de dar ciência da deliberação que vier a ser exarada pelo TCU nesta assentada aos órgãos que indiquei anteriormente neste voto (TCM/BA e Ministério Público do Estado da Bahia), à Fundese e à Prefeitura Municipal de Camaçari, entendo pertinente anexar cópia do acórdão que julgar o mérito deste levantamento nos TC 003.321/2008-6, TC-003.320/2008-9 e TC-003.319/2008-8, tendo em vista tratarem da contratação dessa fundação, por inexigibilidade de licitação, pelos municípios de São Félix, Dias D´Ávila e Alagoinhas, respectivamente, todos no Estado da Bahia.

33. Por fim, deve ser dado conhecimento do acórdão que vier a ser aprovado por esta Corte à Procuradoria da República na Bahia, para subsidiar o exame do Inquérito Civil nº 1.14.000.000038/2008-05, em curso nesse *Parquet*.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1666/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-013.296/2007-7 (com 1 volume e 3 anexos)
2. Grupo II – Classe V – Levantamento de Auditoria

3. Responsáveis: Luiz Carlos Caetano (CPF 074.094.195-04) e Mauro Barbosa da Silva (CPF 370.290.291-00)

3.1. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/BA

8. Advogados constituídos nos autos: não houve

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho 2678302291K250029 – “Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Camaçari - no Estado da Bahia”, constante na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Carlos Caetano e Mauro Barbosa da Silva;

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, realize fiscalização tempestiva sobre a execução dos convênios nos quais figure como concedente, especialmente quanto às justificativas e à base legal escolhida pelos convenentes para licitar ou afastar o processo licitatório, com vistas à execução dos objetos dos convênios, a fim de evitar a ocorrência de situações como aquela analisada neste processo, envolvendo a contratação indevida da Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese) pelo Município de Camaçari/BA por inexigibilidade de licitação, em observância ao que dispõe o art. 23 da Instrução Normativa STN nº 1/1997;

9.3. dar ciência do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Fundação para o Desenvolvimento Sustentável (Fundese), à Prefeitura Municipal de Camaçari/BA, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, ao Ministério Público do Estado da Bahia e à Procuradoria da República na Bahia (Inquérito Civil nº 1.14.000.000038/2008-05);

9.4. anexar cópia deste acórdão aos TCs 003.321/2008-6, 003.320/2008-9 e 003.319/2008-8;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1666-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	UBIRATAN AGUIAR Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-021.702/2006-4 – c/ 1 volume e 3 anexos (estes c/ 7 volumes)
Natureza: Pedido de Reexame

Unidade: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SPOA/SE/MAPA).

Recorrentes: Maria Cristina Chaves Silvério e Jorge Luiz Siqueira (CPF 086.673.901-78)

Advogado: não há

Sumário: PEDIDOS DE REEXAME INTERPOSTOS CONTRA O ACÓRDÃO 1379/2007-PLENÁRIO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DOS SUBITENS 9.2, 9.3 E 9.4 DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA AO PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA DA REPUBLICA NO DF E AOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da lavra do ACE Marcus Antônio Machado, que foi devidamente acolhida pelos dirigentes da Serur.

*"1. Trata-se de **PEDIDOS DE REEXAME** interpostos pela Senhora Maria Cristina Chaves Silvério (anexo 3) e pelo Senhor Jorge Luiz Siqueira (anexo 2) contra o **ACÓRDÃO N. 1.379/2007-TCU-PLENÁRIO** (fls. 222/223, v.1), relativo à representação oferecida pela 5ª Secretaria de Controle Externo contra a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ante a publicação, no Diário Oficial da União, de extrato, no qual se constatou a existência de indícios de irregularidades na contratação, mediante dispensa de licitação, da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., para a prestação de serviços técnicos de manutenção de ativos patrimoniais.*

2. Reproduzo, a seguir, trecho dispositivo do Acórdão recorrido, que interessa à análise dos presentes recursos:

" (...) 9.1 - conhecer a presente representação com fundamento nos arts. 237, inciso I, e 235 do Regimento Interno do TCU;

9.2 - rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela senhora Maria Cristina Chaves Silvério e pelo Sr. Jorge Luiz Siqueira, em razão da contratação da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda. para prestação de serviços técnicos de manutenção de ativos patrimoniais, alicerçada em situação emergencial, sem, contudo, ficarem caracterizados os pressupostos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93 e com violação aos princípios da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa;

9.3 - aplicar, individualmente, aos Srs. Maria Cristina Chaves Silvério e Jorge Luiz Siqueira, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 268, inciso II e 250, inciso IV e § 2º, do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor; (...)"

3. Não resignados com essa deliberação, os responsáveis, Senhora Maria Cristina Chaves Silvério e Senhor Jorge Luiz Siqueira, interpuseram os presentes recursos, para, ao final, solicitarem a reforma do Acórdão.

ADMISSIBILIDADE

4. No Despacho constante à folha 35, do anexo 3, o Exmo. Ministro Relator manifestou-se pelo conhecimento dos recursos nos termos propostos por esta Unidade Técnica, à fl. 33, do anexo 3, e à fl. 1362, do anexo 2 (volume 7).

MÉRITO

Recorrente: *Maria Cristina Chaves Silvério*

Argumentos

5. A recorrente alega que a sua participação se restringiu à ratificação da dispensa de licitação n. 16/2006 e à assinatura do contrato, não podendo responder pelos atos administrativos que antecederam a realização do certame. Transcreve trecho do Regimento Interno da Secretaria Executiva do Mapa, com o fim de apresentar as atribuições da Coordenação-Geral de Logística e Serviços Gerais (fls. 3/5, anexo 3). Transcreve trecho do parecer elaborado pela Consultoria Jurídica do Mapa, que, segundo ela, teria sido favorável à dispensa de licitação n. 16/2006 (fls. 6/7, anexo 3).

6. Alega que a aprovação da consultoria jurídica indicaria a existência de situação emergencial e a compatibilidade dos preços contratados com os preços praticados por outras empresas do ramo. Transcreve trecho de despacho do Consultor Jurídico do Mapa (fls. 8, anexo 3). Menciona que esse consultor “recomendou, apenas recomendou, que fosse efetivamente demonstrada a situação de emergência, atentando-se para eventuais causas que tivessem contribuído para a exceção prevista na regra, apurando-se, se caso, as responsabilidades.” *Ressalta que a situação exigia a contratação emergencial, mas não dispensava a apuração de responsabilidades daqueles que eventualmente deram causa aos possíveis atrasos.*

7. Segundo a recorrente, à época, não se poderia dela exigir conduta diversa, pois caso se recusasse a ratificar a dispensa de licitação, poderia responder por omissão em relação aos danos irreparáveis que poderiam advir da não-contratação emergencial. Ressalta que não houve, sob o aspecto legal, utilização indevida de contratação por dispensa de licitação. Alega que a falta de planejamento e a existência de desídia apontadas por esta Corte teriam que restar provadas nos autos. Segundo ela, somente com um processo administrativo disciplinar poder-se-ia apurar a responsabilidade por essas irregularidades, de forma a preservar o direito aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Alega que, no presente processo, houve ofensa aos mencionados princípios.

8. Informa que requereu ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Mapa “a instauração do Processo Apuratório para apurar a eventual falta de planejamento ou mesmo desídia de gestores, que poderiam, em tese, ter levado à contratação emergencial tratada neste processo de Tomada de Contas (...)” *(fls. 13/14, anexo 3). Ao fim, a recorrente faz menção ao indício de conluio entre o Mapa e a empresa Delta constatado nos três orçamentos juntados ao processo de dispensa de licitação. Requer efeito suspensivo, inclusive do encaminhamento do Acórdão para a Procuradoria da República.*

Análise

9. A responsável foi notificada, por meio do Ofício de Audiência n. 0850 (fl. 183, v.p.), para que apresentasse razões de justificativa pela“ratificação da dispensa de licitação n. 16/2006 e assinatura do Contrato n. 22101/017/2006, relativos à contratação da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., utilizando indevidamente dispensa de licitação com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, contrariando o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º, caput, da Lei n. 8.666/1993, bem como a jurisprudência deste Tribunal (...).”

10. Ao analisar os autos, observamos que, de fato, quando o processo de dispensa de licitação chegou às mãos da recorrente para ratificação (fevereiro de 2006, fl. 62, v.p.), a situação emergencial já estava configurada, pois já não havia mais tempo para a realização de uma nova licitação (o contrato anterior se encerrava em março de 2006, fl. 47, v.p.). Não há no processo evidências de que ela teria contribuído para essa situação. No entanto, o que se observa é que a recorrente ratificou o certame sem observar as exigências legais previstas na Lei n. 8.666/93.

11. Vejamos o que dispõem os arts. 24, IV, e 26, da Lei n. 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(...)

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (grifamos)

12. O caput *do art. 26 da Lei n. 8.666/93 e o seu parágrafo único indicam, de forma clara, que, antes de ratificar a dispensa de licitação, a recorrente deveria ter avaliado a razão da escolha do fornecedor dos serviços e a justificativa do preço. A leitura atenta dos documentos de fls. 50/57, do volume principal, teria lhe permitido identificar evidências de que os valores fixados para a contratração poderiam não ser os melhores para a Administração Pública.*

13. À fl. 50, do volume principal, observa-se que, antes mesmo de se obter os orçamentos das empresas, o Coordenador-Geral de Logísitica e Serviços Gerais, Sr. Jorge Luiz Siqueira, encaminhou ofício à Delta Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. consultando a empresa se havia interesse em firmar um novo contrato (emergencial) pelo prazo de 180 dias (fl. 50. v.p.). Ao final desse ofício, o coordenador ressaltou: "Esclarecemos que, caso haja interesse da empresa, o contrato a ser firmado obedecerá os mesmos termos, objeto e escopo daquele a ser encerrado, devendo os preços praticados permanecerem inalterados." (grifo nosso).

14. Pergunta-se: Como os responsáveis poderiam ter certeza de que os valores de uma nova proposta não seriam menores do que os vigentes? Se considerarmos que os custos de mobilização seriam nulos (a empresa já prestava os serviços no órgão), havia possibilidade de redução do valor então vigente. Ademais, ainda não havia pesquisa de preço que desse suporte a tal conclusão.

15. O ofício foi encaminhado à empresa Delta Engenharia em 27/1/2006. No dia 30/1/2006, a empresa manifesta interesse "em firmar contrato nas condições descritas, por até 180 dias" *(fl. 51, v.p.). No dia 31/01/2006, três empresas (Engeprom Engenharia Ltda., Sistema Construções Ltda. e Araujo Abreu Engenharia) apresentaram propostas com valores maiores do que os aceitos pela Delta. Ressalte-se que nessas três propostas há um claro indicativo de que houve conluio para que o valor acatado pela Delta fosse o menor. Os três documentos apresentam o mesmo erro de português: "descargas atmosférica".*

16. Vale ainda ressaltar que, ao contrário do alegado, não houve, no presente processo, qualquer ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Registre-se, que as notificações e audiências foram regularmente efetuadas, ocasiões em que a recorrente teve oportunidade de apresentar suas razões de justificativa quanto às irregularidades apontadas, o que efetivamente fez.

17. Portanto, não há como aceitar que a recorrente adotou todos os procedimentos legais ao ratificar a dispensa de licitação em análise. Conforme mencionado, mesmo que considerarmos que as razões do atraso da licitação regular fugiram de sua responsabilidade, as condições legais para a dispensa não foram cumpridas por ela. Como responsável pela ratificação do certame e pela assinatura do contrato, ela tinha a obrigação legal de examinar todos os documentos constantes no processo.

18. Por fim, quanto à solicitação de efeito suspensivo no que se refere ao envio de cópia do Acórdão à Procuradoria da República, cabe esclarecer que essa medida já havia sido cumprida quando a recorrente interpôs o presente recurso (fls. 229, v.p., e fl. 1, anexo 3). Ademais, trata-se de uma mera comunicação, a qual, por si só, não acarreta conseqüência jurídica à responsável, até mesmo porque o julgamento em questão é de natureza pública e o Acórdão foi publicado no Diário Oficial da União.

Recorrente: *Jorge Luiz Siqueira*

Argumentos

19. O recorrente inicia seu arrazoado apresentando o histórico do andamento dos processos licitatórios referentes à contratação, pelo Mapa, da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., nos anos de 2001 a 2006 (fls. 2/12, anexo 2). Quanto aos indícios da existência de conluio entre o Mapa e a empresa Delta Engenharia (as propostas das empresas apresentavam o mesmo erro de português), o responsável alega que as propostas foram anexadas ao processo pela Coordenadora de Atividades Gerais, Sra. Kátia Correa Martins Amaral, o que, segundo ele, teria contrariado os trâmites regulamentares. Alega que entrou em contato com as empresas envolvidas, mas os responsáveis declararam que, em face do tempo, não era possível identificar quem e qual o método utilizado referente a pesquisa. Segundo ele, só caberia agora aguardar as investigações internas e o resultado do pedido de sindicância proposto pela Coordenadoria pela qual responde. Alega que não teve participação na irregularidade e que, no máximo, foi induzido ao erro.

20. O recorrente alega que "ao encaminhar ofício à empresa Delta Engenharia, consultando-a se havia interesse em firmar novo contrato por mais 180 (cento e oitenta) dias, nas mesmas condições do

vigente contrato, a intenção nada mais era, que conseguir no mínimo o mesmo preço ora praticado, haja vista, que ainda não tinha em nosso poder pesquisa de preço, e pela própria característica do contrato emergencial, qualquer empresa do segmento necessitaria de contratações e posteriores demissões (...)" *(fl. 19, anexo 2). O recorrente contesta a afirmação presente no relatório do Acórdão de que não teria buscado a redução do valor contratado em face do eventual excesso de preço praticado no contrato que se encerrava. Alega que, à época, havia sido nomeado recentemente e não tinha* "a mínima suspeição do eventual excesso de preço praticado." *Diz que buscou a melhor opção que a situação exigia. Menciona os valores pagos e ressalta que não houve lesão aos cofres públicos.*

Análise

21. As presentes alegações não merecem acolhimento. Inicialmente cabe transcrever trecho do Regimento Interno da Secretaria Executiva do Mapa (fl. 36, anexo 2):

"Art. 96. À Coordenação-Geral de Logística e Serviços Gerais (CGSG/SPOA) compete:

I – coordenar os processos referentes à gestão dos recursos logísticos e dos serviços gerais, no âmbito do Ministério, especialmente de:

a) administração de materiais, de patrimônio e de aquisição de bens e serviços

(...)

II – promover apoio operacional e administrativo à Comissão Permanente de Licitação – CPL."

22. Observa-se, nos trechos transcritos, que a aquisição de materiais e serviços no âmbito do Mapa estava sob a coordenação do recorrente. Não há como acolher a alegação de que a responsabilidade sobre a juntada das propostas com indício de conluio era de outro coordenador. Mesmo que se admita que não foi o recorrente quem juntou as propostas, cabia a ele analisar o seu conteúdo. Conforme já mencionado, há claros indícios de conluio.

23. Ademais, o próprio recorrente, antes mesmo de receber as mencionadas propostas, encaminhou ofício à Delta Engenharia (fl. 50, v.p), questionando à empresa sobre o interesse na continuação da prestação dos serviços sob as mesmas condições financeiras. Naquela ocasião, ele dispensou a oportunidade de solicitar um novo orçamento, abrindo mão de, possivelmente, conseguir preços mais vantajosos para o órgão. Três dias depois, as supostas concorrentes encaminham orçamentos com valores superiores e com o mesmo erro de português nos documentos. Portanto, não há como isentar o responsável por essa irregularidade. Fica claro que ele não procurou o melhor preço para a execução dos serviços emergenciais. Vale lembrar que o parágrafo único do art.26 da Lei n. 8.666/93 é claro ao exigir que sejam justificados os preços fixados no contrato.

Argumentos

24. Quanto às recomendações presentes no relatório da Secretaria Federal de Controle para a suspensão do contrato vigente e realização de um novo certame, o responsável alega que o relatório foi emitido em 13/01/2005, nove meses antes de sua nomeação para o cargo de Coordenador-Geral de Serviços Gerais. Ressalta que o procedimento para a abertura de uma nova licitação se deu somente em 1/6/2005. Afirma que, sob a sua gestão, o contrato referente ao processo 21000.006739/2001-94 foi prorrogado uma única vez. As outras quatro prorrogações ocorreram antes de sua nomeação para o cargo de Coordenador da CGSG.

Análise

25. O mencionado relatório emitido pela Secretaria Federal de Controle não foi usado para a responsabilização do recorrente. Ele só foi abordado no relatório do Acórdão devido à menção do próprio responsável em suas razões de justificativa. Transcrevemos a seguir trecho de sua defesa (fl. 214, v. 1):

"o serviço objeto de questionamentos iniciou-se quando da apresentação do Relatório da Tomada de Contas relativa ao ano de 2004 questionando os termos do edital de licitação, constante do processo n. 21000.006739/2001-94, e origem do contrato n. 2210/10/2002. Em seu parecer, a Secretaria Federal de Controle (...) recomendou uma série de ações a serem adotadas, com objetivo de sanar as irregularidades apontadas, sugerindo também a suspensão do contrato em estudo;(...)."

26. A análise dessa alegação do recorrente foi realizada nos seguintes termos (fl. 215, v.1):

"17. Em seu relatório (fls. 194-195), a SFC relata uma série de irregularidades no contrato então vigente e expede várias recomendações, entre as quais, citamos in verbis "Recomendamos, ainda, à Unidade reavaliar a contratação dos serviços, apurando as falhas ocorridas e proceder abertura de nova licitação".

18. Como se pode notar, a SFC não recomendou, como afirma o responsável, a "suspensão" do referido contrato. E o Mapa também não suspendeu a execução do contrato, que continuou vigendo até o final do período estabelecido (02/03/2006). A SFC recomendou somente a apuração das falhas e a abertura de novo processo licitatório. Conforme informado pelo responsável, o Mapa instaurou o processo licitatório em 06/06/2005 (processo nº 21000.005077/2005-69).

19. Assim, entendemos que o fato de a SFC, no relatório de auditoria de tomada de contas anual de 2004 da Secretaria Executiva - Mapa, ter encontrado irregularidades no processo licitatório e na execução do Contrato nº 22101/110/2002, e recomendado ao Mapa que adotasse ações com o objetivo de sanar as referidas irregularidades e que procedesse a abertura de uma nova licitação não exclui a responsabilidade do gestor por ter firmado contrato emergencial sem satisfazer as hipóteses previstas em lei e em desacordo à jurisprudência desta Corte." (grifamos)

27. Vê-se portanto que o relatório elaborado pela Secretaria Federal de Controle não constituiu fundamento para a imputação de multa ao responsável. Só foi mencionado no relatório do Acórdão porque o próprio recorrente o citou em suas razões de justificativa. As irregularidades citadas naquele relatório não tem relação direta com a contratação emergencial analisada no presente processo.

Argumentos

28. O recorrente alega que não poderia ser responsabilizado já que o processo referente à nova licitação teve início em 6/6/2005, quatro meses antes de assumir a Coordenação. Além disso, o novo certame teria sido prejudicado por atraso na análise jurídica (22 dias) e por impugnações ao edital (7 dias). Alega que não deu causa a esses atrasos. Contesta a afirmação presente no relatório do Acórdão de que teria havido falta de planejamento, ao se alterar o projeto básico quando já não havia tempo hábil para se concluir o processo licitatório antes do vencimento do contrato anterior. Segundo ele, a licitação foi anulada em 20/12/2005 (motivada por erro no Termo de Referência) e o projeto básico teria sido elaborado em 6/6/2005, época em que não respondia pela Coordenação. Esclarece que, diante da anulação do certame, optou-se por incluir a manutenção da rede lógica no projeto básico, como forma de buscar menores custos para os serviços. Ressalta que essa alteração não foi a responsável pelo atraso da licitação.

29. Segundo o recorrente, a cronologia dos fatos demonstraria que a responsabilidade por falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis não deveria ser imputada a ele. Alega que a administração anterior é que deveria responder por desídia administrativa já que não teria atendido as recomendações da Secretaria Federal de Controle Interno para que fosse realizado um novo processo licitatório. Segundo ele, à época da licitação emergencial, a urgência existia e era concreta, já que o Mapa corria o risco de ficar sem manutenção de suas instalações. O recorrente contesta a afirmação presente no relatório do Acórdão de que não havia impedimento legal para a divulgação do processo licitatório regular. Segundo ele, à época, o Orçamento da União ainda não tinha sido votado e isso impediria a realização do procedimento licitatório. Cita e transcreve o § 2º do inciso III do art. 7º da Lei n. 8.666/93. Alega que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 (Lei n. 11.178/2005) permitia apenas o uso de 1/12 do orçamento da CGSG, e que esse valor não seria suficiente para a licitação, já que havia outras despesas a serem executadas.

30. Ao final, requer, além da reforma do Acórdão, a oitiva de testemunhas (servidores públicos e responsáveis pelas empresas envolvidas). Requer também o direito à sustentação oral.

Análise

31. De fato, se analisarmos os autos, o Senhor Jorge Luiz Siqueira não poderia ser responsabilizado por possíveis falhas de planejamento ocorridas antes de sua posse. O processo referente à licitação regular teve início em 6/6/2005 (fls. 24, anexo 2). No dia 25/10/2005, apenas um dia após a sua posse no cargo de Coordenador-Geral de Logística e Serviços Gerais - CLSG (fls. 23 e 25, anexo 2), o Presidente da Comissão Permanente de Licitação restitui o processo à CLSG para que fosse remetido à Consultoria Jurídica para análise. Este órgão devolve o processo em 25/11/2005 (fls. 27/28, anexo 2). No dia 1/12/2005, o aviso de licitação é publicado no Diário Oficial da União (fls. 7, anexo 2). No dia 20/12/2005, a presidente da Comissão Permanente de Licitação, com a alegação de que não constava no Termo de Referência os preços unitários e totais da planilha de peças e reposição, solicitou autorização para a anulação do certame.

32. Ressalte-se, no entanto, que apesar de não poder ser responsabilizado por falhas de planejamento anteriores à sua posse, o recorrente deve responder por falhas que ocorreram na condução do processo licitatório mencionado. A partir da anulação do certame, que estava em andamento em

dezembro de 2005, observa-se que havia tempo suficiente para a realização de uma nova licitação sem que fosse necessária a realização de um certame emergencial. Conforme informações constantes na Nota Técnica n. 01/2006 (fls. 47/48, v.p.), o contrato n. 22101/010/2002 firmado com a empresa Delta Engenharia se encerraria em 2/3/2008, ou seja havia pelo menos 2 meses para que se realizasse a licitação. Além disso, cabe ressaltar que, se o responsável tivesse analisado cuidadosamente os documentos referentes ao certame, poderia ter constatado a falha que culminou em sua anulação (ausência dos preços unitários).

33. A alegação de que a alteração no projeto básico não teria atrasado a licitação é procedente. Ao que parece, a intenção era aproveitar a anulação do certame anterior e reformular o projeto básico de forma a incorporar a manutenção da rede lógica no contrato, como forma de buscar menores custos para os serviços. No entanto, vale ressaltar que esse fato não elide as irregularidades referentes às falhas observadas na condução da licitação emergencial.

34. Quanto à alegação de que o Orçamento da União ainda não havia sido votado e isso impediria a realização do procedimento licitatório, cabe esclarecer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2006 (Lei n. 11.178, de 20/09/2005) permitia ao órgão a execução da programação financeira constante no projeto de lei orçamentária, conforme os termos a seguir:

"Art. 74. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2005, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção "I" do Anexo V desta Lei;

II - bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET;

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

IV - despesas com a realização do processo eleitoral de 2006 constantes de programação específica; e

V - outras despesas correntes de caráter inadiável e relevante. (grifamos)

Parágrafo único. As despesas descritas nos incisos II a V deste artigo estão limitadas à 1/12 (um doze avos) do valor de cada dotação prevista no projeto de lei orçamentária, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei."

35. Não merece acolhimento a alegação de que o duodécimo previsto na LDO não seria suficiente para a realização da licitação. Se os recursos estavam corretamente estimados no projeto de lei orçamentária, a disponibilidade financeira deveria sim ser suficiente para cobrir todas as despesas do órgão, inclusive às decorrentes do contrato que seria firmado com a empresa vencedora do certame.

36. Quanto à solicitação para que sejam ouvidas testemunhas, deve-se esclarecer que a jurisprudência desta Corte de Contas, em consonância com o disposto no art. 93 do Decreto-lei nº 200/67, é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Cabe a ele apresentar as provas e testemunhos da legalidade e regularidade de sua gestão e não a este Tribunal.

37. Por fim, quanto ao ***pedido de sustentação oral****, deve-se assinalar que a solicitação encontra respaldo no art. 168 do Regimento Interno deste Tribunal, sendo assegurada às partes no julgamento ou apreciação de processo o direito de produzirem sustentação oral pessoalmente, ou através de procurador credenciado, requerendo ao Presidente do respectivo Colegiado até quatro horas antes do início da Sessão.*

Conclusão

38. Apesar de os recorrentes terem demonstrado que não contribuíram para o atraso na realização da licitação regular e que não foram responsáveis por possíveis falhas de planejamento na gestão do órgão, suas alegações não elidiram as irregularidades encontradas na condução da licitação emergencial realizada com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

39. Na conclusão do Voto condutor do Acórdão, o Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler ressaltou:

"Em síntese: os agentes ouvidos em audiência não trouxeram elementos que justificassem, de forma satisfatória, a contratação da empresa Delta Ltda., com suporte no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993. Restaram, por isso, violados os princípios que impõem a busca da proposta mais vantajosa e

a isonomia entre licitantes. Reputo, por esses motivo, adequada a imposição de multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 àqueles agentes, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais).”

40. Considerando que a multa aplicada teve como principal fundamento as irregularidades verificadas na contratação emergencial, não há motivos para que se dê provimento parcial aos recursos de forma a reduzir o valor da penalidade. Portanto, mostra-se pertinente a proposta de se conhecer os recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo o Acórdão recorrido em seus exatos termos.

PROPOSTA

41. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

I. conhecer dos Pedidos de Reexame, com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo o Acórdão n. 1.379/2007 – Plenário em seus exatos termos;

II. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes.”

VOTO

Preliminarmente, registre-se que os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1379/2007-Plenário devem ser conhecidos, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, II, e 286 do Regimento Interno do TCU.

2. Quanto ao mérito, manifesto-me contrariamente à proposta formulada pela Unidade Técnica, em vista das considerações a seguir expostas.

3. Observo que, de acordo com o Acórdão 1379/2007-Plenário, as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Cristina Chaves Silvério, ex-Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração e Sr. Jorge Luiz Siqueira, Coordenador-Geral de Logística e Serviços Gerais, em razão da contratação da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda. para prestação de serviços técnicos de manutenção de ativos patrimoniais, alicerçada em situação emergencial, foram rejeitadas porque não restaram caracterizados os pressupostos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93, bem como por ter havido violação aos princípios da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa. Diante disso, foi aplicada aos ora recorrentes, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 4.000,00.

4. Conforme se verifica pelos documentos constantes dos autos, em 04/03/2002 foi celebrado com a Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., o Contrato nº 22101/010/2002, decorrente de procedimento licitatório instaurado em 2001, com vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado até o máximo de 60 meses, nos termos do art. 57, II, da Lei 8.666/93.

5. Constata-se que foram celebrados vários termos aditivos a esse contrato, tendo o último prorrogado seu prazo de vigência até 02/03/2006, não obstante os questionamentos formulados pela Secretaria Federal de Controle, consignados no Relatório de Auditoria Especial nº 154.493/DAGRI/DA/SFC/CGU-PR, o qual formulou ao final recomendações ao Órgão para apuração de várias ocorrências e instauração de novo certame licitatório para contratação dos serviços objeto do contrato acima indicado.

6. Há que se assinalar que, em vista desses questionamentos, a Administração elaborou, em 6/6/2005, os Termos de Referência para contratação dos serviços de manutenção predial, para os quais foi constituído o processo 21000.005077/2005-69, tendo sido publicado o aviso de licitação, na modalidade de pregão, com previsão de abertura para 13/12/2005. No entanto, devido a recursos apresentados, o pregão foi adiado para 20/12/2005, data em que acabou anulado, em vista de ilegalidades constantes do referido edital.

7. Diante da anulação, a Administração decidiu promover alterações no objeto inicialmente previsto, o que provocou atraso no lançamento de novo edital para efetivar a contratação em questão.

8. Assim, o Sr. Robson Guarieiro, fiscal do contrato substituto, sugeriu, conforme a Nota Técnica nº 01/2006, datada de 25/1/2006, à Administração do Ministério que contratasse, em caráter excepcional e emergencial, com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, a empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., *“objetivando a garantia da continuidade dos serviços prestes a serem encerrados, sugerindo ainda que o mesmo tenha uma duração de 180 (cento e oitenta) dias podendo ser rescindido a qualquer tempo, desde que adjudicada e homologada a respectiva licitação e como condição imprescindível a aceitabilidade, durante todo o tempo em que vigir o contrato dos preços ora praticados para os serviços eventuais, conforme a planilha de preços parte integrante do contrato que se encerra e transcrição anexa.”* (fl. 91 do anexo 2, vol. 1).

9. De acordo com os registros constantes dos autos, o Sr. Jorge Luiz Siqueira, assumiu o cargo de Coordenador-Geral de Logística e Serviços Gerais (CGSG) em 25/10/2005, época em que o procedimento licitatório, na modalidade pregão, para realizar a nova contratação, já estava em andamento.

10. Vê-se assim que o Coordenador-Geral de Logística e Serviços Gerais não tinha naquele momento outra alternativa a não ser contratar uma empresa, em caráter emergencial, para a prestação de serviços, a não ser que defendesse mais uma prorrogação do contrato então em vigor, o qual, pela previsão do edital e do contrato original, poderia ter a sua vigência estendida até 3/3/2007.

11. Vale destacar que, conforme afirmado pelo analista da Serur, ao examinar os argumentos oferecidos pela Sra. Maria Cristina Chaves Silvério, ex-Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, "*quando o processo de dispensa de licitação chegou às mãos da recorrente para ratificação (fevereiro de 2006, fl. 62, v.p.), a situação emergencial já estava configurada, pois já não havia mais tempo para realização de uma nova licitação (o contrato anterior se encerrava em março de 2006, fl. 47, v.p.).*"

12. Da mesma forma, o analista entende, conforme consignado em sua instrução no item 32, que, apesar de não poder ser responsabilizado por falhas de planejamento anteriores à sua posse, o Sr. Jorge Luiz Siqueira "*deve responder por falhas que ocorreram na condução do processo licitatório mencionado. A partir da anulação do certame, que estava em andamento em dezembro de 2005, observa-se que havia tempo suficiente para a realização de uma nova licitação sem que fosse necessária a realização de um certame emergencial.*"

13. De fato o Sr. Jorge Luiz Siqueira não pode ser responsabilizado pelas falhas na condução do procedimento licitatório que restou frustado, vez que da data de sua posse até a anulação do certame transcorreram menos de 60 dias.

14. Discordo, no entanto, da afirmação de que após a anulação o recorrente teve tempo suficiente para realizar novo procedimento licitatório e consequentemente contratar a empresa selecionada antes que se expirasse o prazo de vigência do contrato em execução, firmado com a Delta. Penso que, ainda que fosse possível realizar o procedimento licitatório e contratar a empresa no prazo de três meses, para prestar os serviços em questão, não se pode afirmar, com certeza, que de fato isso ocorreria, vez que, como sabemos, procedimentos licitatórios estão sujeitos a sofrer atrasos em função de impugnações ao edital, bem como de recursos contra as decisões adotadas pela administração após a abertura das propostas.

15. De acordo com o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é dispensável a licitação "*nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou da calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.*"

16. O Tribunal, consoante Decisão nº 0347/94-TCU-Plenário, entende que para a contratação por emergência ou calamidade deverão ser observados os seguintes pressupostos, além de preenchidas as formalidades previstas no art. 26 da referida Lei de Licitações e Contratos:

"*a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;*

b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

d) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado."

17. Vê-se assim que a dispensa de licitação baseada em emergência só é admitida se o gestor demonstrar que o fato não poderia ter sido previsto e que a falta de adoção de medidas urgentes poderia ocasionar maiores danos à Administração Pública. No entanto, se a situação fática exigir a dispensa, mesmo considerando a ocorrência de falta de planejamento, não pode o gestor deixar de adotá-la, pois se

assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar.

18. Assim, não obstante as possíveis falhas ocorridas no planejamento do Órgão a fim de não sofrer solução de continuidade na prestação dos serviços objeto do Contrato n º 22101/010/2002, considerando que restou demonstrada nos autos a emergência na contratação da empresa Delta, com base no ato de Dispensa nº 16/2006, objeto do processo 21000.000932/2006-26, entendo que esta Corte deve dar provimento aos recursos apresentados pelos responsáveis, e, em conseqüência, tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 1.379/2007-Plenário.

19. Há que se assinalar que, diante da decisão proferida pelo TCU, ora objeto de recurso, os responsáveis nestes autos, solicitaram a instauração de sindicância com o objetivo de apurar os fatos e as responsabilidades pelas ocorrências destacadas no relatório que fundamentou o Acórdão 1379/2007 (especialmente os itens 24 a 26 e 37 a 42).

20. Outro ponto que em minha compreensão merece comentário é a questão do preço utilizado na contratação emergencial.

21. De acordo com o documento de fls. 442/443 do anexo 2 vol. 3, a Coordenação-Geral de Logística e Serviços Gerais, com vistas a obter redução de custos e modernizar a contratação dos serviços, efetuou em 2005, quando da elaboração do projeto para contratar os serviços de manutenção preventiva e corretiva das instalações elétricas, hidráulicas, ar condicionado, entre outros serviços, objeto do processo 21000.005077/2005-69, pesquisa em outros órgãos, constatando que neste Tribunal e no Ministério de Minas e Energia, havia ocorrido a separação da mão-de-obra dos materiais e peças necessários à execução dos serviços, que eram pagos separadamente do valor fixo mensal de acordo com a sua utilização. Além disso, conforme consignado no referido documento, foi efetuado naquela oportunidade um minucioso levantamento de todos os materiais necessários à execução dos serviços, bem como a verificação dos preços vigentes no mercado de Brasília.

22. Diante da pesquisa de preços realizada nos termos acima evidenciados e considerando que os preços constantes da planilha anexa ao contrato emergencial são idênticos àqueles praticados no contrato celebrado em 2002, entendo que, não se pode afirmar, sem maiores apurações, que o preço contratado em 2006 não tenha sido o mais vantajoso para a Administração. Além disso, há que se considerar que não há indícios de que os preços constantes das propostas das outras empresas, juntadas ao processo de dispensa, superiores àquele praticado pela Delta no Contrato celebrado em 2002, estivessem superestimados.

23. Aduzo ainda que, pelas próprias circunstâncias, os preços oferecidos pelas outras empresas, em atenção à solicitação formulada pelo Ministério, tenderiam a ser superiores àqueles praticados pela Delta, vez que as empresas teriam que se mobilizar para atender às demandas do Órgão, para um curto período de tempo, de no máximo 180 dias.

24. Considerando que, conforme Ofício 0542/2007-5ª Secex, datado de 12/7/2007, foi encaminhada cópia do Acórdão 1379/2007-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, entendo que se deva nesta oportunidade adotar providência semelhante.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR

ACÓRDÃO Nº 1667/2008 - TCU – Plenário

1. Processo 021.702/2006-4 – c/ 1 volume e 3 anexos (estes c/ 7 volumes)

2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame

3. Recorrentes: Maria Cristina Chaves Silvério e Jorge Luiz Siqueira (CPF 086.673.901-78)

4. Unidade: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SPOA/SE/MAPA).

4.1. Vinculação : Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Pedido de Reexame contra o Acórdão 1379/2007-Plenário, por meio do qual foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Cristina Chaves Silvério e pelo Sr. Jorge Luiz Siqueira, em razão da contratação da empresa Delta Engenharia Indústria e Comércio Ltda., com fulcro no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, e, em conseqüência, foi-lhes imputada a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 4.000,00 (quatro mil reais).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 277, II, e 286 do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. conhecer dos presentes pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 1379/2007-Plenário, para, no mérito, dar-lhes provimento e, em conseqüência, tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 da referida decisão;
9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal;
9.3. dar ciência desta decisão aos recorrentes.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1667-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	UBIRATAN AGUIAR Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-024.801/2007-4 – c/ 7 anexos e 1 volume
Natureza: Agravo
Unidade: Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC
Agravante: Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ 02.660.447/0001-12)
Advogados: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885)

Sumário: AGRAVO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. contra o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário.
2. Por meio do aludido Acórdão este Tribunal decidiu, **verbis**:

"9.1. admitir os Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Antônio Carlos Alves Carvalho, José Eduardo Bueno de Oliveira, Gerson da Silva Barrey, Sônia Regina Rodrigues Motta, Jurandir Ferreira de Almeida, Andréa Fátima Chiari de Oliveira Miranda e Márcio Antônio Junqueira Edreira, concedendo efeito suspensivo somente em relação aos subitens 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.5, 9.6 e 9.7 da aludida deliberação;

9.2. admitir o Pedido de Reexame interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., sem efeito suspensivo, em razão da natureza cautelar das determinações consignadas nos subitens recorridos (subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6);

9.3. esclarecer à empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. que, alternativamente à glosa prevista no subitem 9.8.1. do acórdão recorrido, a critério e com a anuência da Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação - Ceinf/MEC, poderão ser apresentadas garantias aptas e suficientes para assegurar, a todo tempo, a integralidade dos valores pagos indevidamente, conforme consignado no subitem 9.8.1 do Acórdão 606/2008 - Plenário;

9.4. determinar à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação - Ceinf/MEC que comunique ao Tribunal eventual utilização por parte da Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. da alternativa indicada no subitem 9.3 acima;

9.5. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos recorrentes e à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação - Ceinf/MEC;

9.6. encaminhar o processo à Secretaria de Recursos para exame de mérito do recurso com a maior brevidade possível, em razão da natureza cautelar das determinações consignadas nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 do Acórdão 606/2008-Plenário." (grifado)

3. No Acórdão 606/2008 – Plenário, o Tribunal havia decidido, no que interessa ao exame do presente Agravo:

"(...)

9.8. determinar à Coordenação Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação (CEINF/MEC) que:

9.8.1. em relação ao Contrato 43/2005, proceda ao cálculo e a glosa, nos próximos pagamentos a serem feitos à Poliedro, dos valores pagos indevidamente, caracterizados pela diferença entre o montante pago para cada perfil profissional e o valor contratual referente ao quantitativo de horas efetivamente trabalhadas;

9.8.2. em caso de impossibilidade de ressarcimento mediante a medida preconizada no subitem anterior, adote as medidas pertinentes para a cobrança dos valores devidos, inclusive, se for o caso, a instauração de tomada de contas especial;

(...)

9.8.6. abstenha-se de prorrogar o contrato ao término de sua vigência;

(...)" (grifado)

4. Na peça recursal, a agravante sustenta o cabimento do presente Agravo quanto à sua tempestividade e adequação.

5. No mérito, alega, no essencial, o seguinte:

a) o pedido de reexame deveria, por imposição legal, ser admitido sob efeito suspensivo, nos termos do que dispõe o art. 48 da Lei 8.443/1992, sob pena de ofensa ao devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal;

b) o patrimônio da agravante vem sendo, notoriamente, atingido devido à glosa que vem sendo realizada pelo Ministério da Educação há mais de três meses, por força da determinação exarada no subitem 9.8.1 do Acórdão 606/2008 – Plenário;

c) ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa (C. F., art. 5º, inciso LV);

d) inobservância do princípio da legalidade;

e) a glosa determinada no subitem 9.8.1 do aludido **decisum** é extremamente gravosa, tanto é assim que o Tribunal houve por bem esclarecer à agravante que, alternativamente à referida medida, a critério e com a anuência da Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação - Ceinf/MEC, poderiam ser apresentadas garantias aptas e suficientes para assegurar, a todo tempo, a integralidade dos valores pagos indevidamente;

f) sustação indireta indevida do Contrato 43/05, vedada pelo art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal;

g) a retenção dos valores decorrentes da glosa determinada no subitem 9.8.1 da deliberação em comento é várias vezes superior ao lucro da agravante e quase quatro vezes ao seu faturamento mensal, o que, na prática, constitui sustação indireta do contrato;

h) o Contrato 43/05 vem sendo executado na forma pactuada e o pagamento de remunerações dos terceirizados em patamares superiores ao teto de 176 horas delimitado pelo Tribunal foi admitido por expressa determinação do Ministério da Educação, como consta dos elementos documentais informados, fornecidos e colacionados pelo referido Ministério aos presentes autos;

i) se houve execução de serviços em quantidades de horas superiores a 176, isso significa que devem ser remunerados, mesmo que tenham sido usados para valorização da remuneração dos profissionais, sob pena de locupletamento ilícito do Estado que deles se beneficiou, nada obstante não haver previsão contratual, mas realizados conforme determinação de agentes que representaram o Contratante (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

6. Com base nessas ponderações, a agravante requer, em síntese:

a) seja conhecido o presente agravo e ordenado seu regular processamento;

b) seja provido o recurso para reformar o item 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário, a fim de conceder efeito suspensivo aos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 do Acórdão 606/2008 – Plenário.

É o Relatório.

VOTO

Este Agravo deve ser conhecido, porquanto encontram-se preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal (art. 289).

2. No mérito, deve ser parcialmente provido, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

3. De plano, não há que se falar em ofensa aos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo, tampouco em inobservância ao princípio da legalidade, segundo alegado pela agravante, pelo fato de o Tribunal ter admitido sem efeito suspensivo o pedido de reexame por ela interposto contra o Acórdão 606/2008 – Plenário, no que diz respeito exclusivamente às determinações consignadas nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 dessa deliberação. Em relação a outros efeitos da aludida deliberação, o pedido de reexame implicitamente foi admitido com efeito suspensivo, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992.

4. Ressalto que a questão de concessão ou não de efeito suspensivo ao pedido de reexame interposto pela agravante contra o Acórdão 606/2008 – Plenário, no que se refere, consoante afirmei, exclusivamente às determinações consignadas nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 acima mencionados, não deve ser analisada tão-somente à luz da espécie recursal interposta (pedido de reexame), como consta da peça recursal sob exame. Essa matéria deve ser examinada à luz da natureza das determinações exaradas pelo Tribunal nos referidos subitens.

5. No caso de pedido de reexame, o recurso deverá, em regra, caso preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos na Lei 8.443/1992, ser admitido em seu efeito devolutivo e em seu efeito suspensivo, segundo prevê o art. 48 da Lei 8.443/1992.

6. Entretanto, se a determinação do Tribunal possuir natureza acautelatória (a qual poderia, inclusive, ser realizada mediante despacho singular, cujo agravo pode ser recebido sem efeito suspensivo, consoante prevê o art. 276, § 4º, do RI/TCU), a suspensão dos seus efeitos poderá ser autorizada ou não, aplicando-se, neste caso, a norma regimental atinente às medidas cautelares de que trata o art. 276 do RI/TCU. Ou seja, o recurso interposto contra deliberação que adotou medida de natureza cautelar, seja ela do Plenário, do relator ou do Presidente do Tribunal, poderá, a critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, ser recebido sob o efeito suspensivo, nos termos do aludido art. 276, § 4º, do RI/TCU. Essa avaliação, portanto, fica a cargo da autoridade que examina o recurso.

7. No âmbito do Processo Civil, o art. 520, inciso IV, do CPC dispõe que a apelação, que ordinariamente é recebida em seu efeito devolutivo e suspensivo, deverá ser recebida somente em seu efeito devolutivo quando interposta de sentença que decidir o processo cautelar.

8. Essa disposição legal visa a preservar a medida cautelar adotada pelo Juiz, sob pena de, ao se

conceder efeito suspensivo à sentença recorrida, fazer perecer o bem da vida objeto da decisão judicial impugnada.

9. Do mesmo modo ocorre em relação às medidas cautelares adotadas pelo Tribunal. Não há plausibilidade jurídica, nem é razoável, permitir-se que, por meio de um pedido de reexame, que ordinariamente possui efeito devolutivo e suspensivo (art. 48 da Lei 8.443/1992), seja afastada, automaticamente, tão-somente com a interposição do recurso, medida cautelar cujos pressupostos para sua adoção ainda subsistem.

10. É imperioso também rechaçar o argumento da agravante de que no presente caso teria havido a sustação indireta do Contrato 43/05, com infringência ao disposto no art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Não houve, por parte do Tribunal, diferentemente do alegado pela agravante, a utilização de subterfúgio para não incidir diretamente na vedação contida no aludido dispositivo constitucional. Na verdade, o Tribunal utilizou de instrumento processual (medida cautelar) previsto no sistema jurídico brasileiro, inclusive em seu próprio Regimento Interno, para determinar, cautelarmente, a adoção das medidas indicadas nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 do Acórdão 606/2008 – Plenário, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.510). Vejamos a ementa do acórdão exarado nesse MS:

"PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2- Inexistência de direito líquido e certo. ***O Tribunal de Contas da União*** *tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno,* ***possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões****).*

3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem." (Rel. Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. DJ 19/3/2008, p. 18)

11. Nada obstante as conclusões acima, é forçoso reconhecer que a matéria trazida ao Tribunal mediante o presente agravo deve ser reexaminada. Esclareço, contudo, que esse reexame deve ser feito à luz dos mesmos pressupostos que deram ensejo às determinações exaradas nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6, as quais, pelo seu conteúdo, possuem natureza cautelar e sob esse aspecto deve ser apreciada.

12. Não restam dúvidas de que ao proferir as determinações em comento o Tribunal levou em conta, não somente a existência da fumaça do bom direito (**fumus boni iuris**), um dos requisitos essenciais à adoção de medida cautelar, mas o direito em si mesmo. No bojo desse exame exauriente, contudo, o Relator resolveu submeter a matéria à apreciação do Plenário, no mérito, consignando, contudo, na deliberação que viria a ser adotada, determinações de natureza cautelar, conforme disposto nos subitens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.6 do Acórdão 606/2008 – Plenário. Essa medida foi adotada em razão do fundado receio de ocorrência de grave lesão ao erário, caso não fossem, de plano, adotadas as providências indicadas nas citadas determinações.

13. Naquela oportunidade, o Tribunal decidiu determinar à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação (CEINF/MEC) que, em relação ao Contrato 43/2005, procedesse ao cálculo e à glosa, nos próximos pagamentos a serem feitos à agravante, dos valores pagos indevidamente, caracterizados pela diferença entre o montante pago para cada perfil profissional e o valor contratual referente ao quantitativo de horas efetivamente trabalhadas, e que se abstivesse de prorrogar o referido contrato ao término de sua vigência (subitens 9.8.1 e 9.8.6 do Acórdão 606/2008 – Plenário). Note-se que essas determinações carregam em seu conteúdo providências de natureza cautelar, sujeitas, portanto, às regras do art. 276 do RI/TCU, consoante acima comentado.

14. A despeito da deliberação adotada pelo Tribunal, penso ser possível, e até mesmo recomendável, que se verifique no presente agravo se os mesmos fundamentos ensejadores das aludidas determinações permanecem presentes após os elementos recursais apresentados pela agravante. No caso de não mais subsistirem os fundamentos em questão, ou, até mesmo se se constatar que o gravame imposto à contratada é superior ao benefício pretendido com a medida acautelatória contida nas aludidas determinações, mostra-se juridicamente cabível conceder efeito suspensivo ao pedido de reexame

interposto pela agravante, com base, não no art. 48 da Lei 8.443/1992, mas no § 4º do art. 289 do RI/TCU, em razão, ressalte-se, novamente, da natureza cautelar das determinações impugnadas.

15. Num exame de cognição sumária, verifico, tanto nos elementos recursais apresentados pelos servidores do Ministério da Educação (anexo 6) como nos elementos recursais suscitados pela agravante (no agravo - anexo 7 - e no pedido de reexame - anexo 5), a existência de fortes indicativos de que os pagamentos feitos pela Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – SEINF/MEC à Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., em contrapartida aos serviços prestados pelos empregados cedidos pela contratada à contratante com base no Contrato 43/05, foram efetivamente repassados aos empregados da Poliedro a título de remuneração, não havendo que se falar, em razão disso, em locupletamento desses valores por parte da contratada.

16. Apesar de reconhecer que a falta de aditivo autorizando o pagamento de remunerações superiores às previstas no contrato original constitui irregularidade grave, sujeitando os infratores à pena de multa, parece-me, à primeira vista, que os valores pagos a título de remuneração de alguns empregados cedidos pela Poliedro ao MEC não se mostram desarrazoados ou superfaturados a ponto de impor imputação de débito à contratada e/ou aos servidores que autorizaram tais pagamentos. Entretanto, convém ressaltar que mesmo que se chegue à conclusão, por ocasião do exame de mérito dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 606/2008, que esses pagamentos são efetivamente irregulares, o procedimento mais consentâneo com a realidade dos fatos, neste momento, é a instauração de tomada de contas especial, conforme já previsto no subitem 9.8.2 do aludido **decisum**, pelas razões apontadas no próximo parágrafo.

17. Pelas informações colacionadas na peça recursal, vislumbro a concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável, ou de difícil reparação, contra a agravante, como conseqüência direta em especial da determinação consignada no subitem 9.8.1 do Acórdão 606/2008 – Plenário, uma vez que a Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação (CEINF/MEC) já reteve durantes três meses o valor total que deveria ser pago à agravante em razão da execução do objeto contratado, obrigando-a a dispor de recursos próprios ou obtidos junto a instituições financeiras para realizar o pagamento das remunerações dos empregados cedidos à CEINF/MEC, fato que poderá inviabilizar, por completo, a execução do objeto do contrato 43/05, com conseqüente prejuízo ao interesse público, haja vista que a aludida empresa ficará impedida de continuar cedendo ao MEC os empregados que atualmente desenvolvem e/ou mantêm, por exemplo, os seguintes sistemas/projetos: Portal Domínio Público; Prouni; E-MEC; Condicionalidade; Educacenso (Programas: PDDE, PNTE, PNATE, PNSE, PNAE; PNLD; PNBE); Simec; E-Proinfo; Portal do MEC; SSD).

18. Dessa forma, verifico restar presente o **periculum in mora** inverso capaz de tornar irreversível a situação que a determinação exarada no subitem 9.8.1 do Acórdão 606/2008 – Plenário constituiu até este momento, razão pela qual considero pertinente e oportuno que se dê efeito suspensivo ao pedido de reexame interposto pela agravante contra o Acórdão 606/2008 – Plenário, com base no art. 289, § 4º, do RI/TCU. Deixo assente, porém, que, se no mérito os pedidos de reexame interpostos contra o mencionado acórdão forem improvidos, a Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC deverá instaurar imediatamente a competente tomada de contas especial quanto aos valores indevidamente pagos à ora agravante, conforme disposto no subitem 9.8.2 do acórdão supracitado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1669/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-024.801/2007-4 - c/ 7 anexos e 1 volume
2. Grupo II - Classe I – Agravo
3. Recorrente: Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ 02.660.447/0001-12)
4. Unidade: Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Sefti e Serur
8. Advogados: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Agravo interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. contra o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do Agravo interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. contra o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
9.2. alterar o subitem 9.2 do Acórdão 1.217/2008 – Plenário, que passará a ter a seguinte redação:
"9.2. admitir o pedido de reexame interposto pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda., com efeito suspensivo."
9.3. esclarecer que, se no mérito os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 606/2008 – Plenário forem improvidos, a Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC deverá instaurar imediatamente a competente tomada de contas especial quanto aos valores indevidamente pagos à ora agravante, conforme determinado no subitem 9.8.2 do acórdão supracitado;
9.4. determinar à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC que mantenha integralmente as garantias oferecidas pela empresa Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda. para execução do Contrato 43/05;
9.5. dar ciência desta deliberação à agravante e à Coordenação-Geral de Informática e Telecomunicações do Ministério da Educação – Seinf/MEC, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam;
9.6. determinar a remessa do processo à Secretaria de Recursos para exame de mérito dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 606/2008 – Plenário, com a urgência que o caso requer.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1669-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-006.390/2006-0 – c/ 1 volume e 5 anexos
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Eletrosul Centrais Elétricas S.A.
Recorrente: Roberto Schroeder (CPF 341.821.529-72)
Advogado: Fabiano Marcos Zwicker (OAB/SC 160035)

Sumário: PEDIDO DE REEXAME CONTRA DELIBERAÇÃO QUE APLICOU MULTA AO RECORRENTE EM RAZÃO DE PAGAMENTO DE VALOR CONSIDERADO EXARCEBADO EM FUNÇÃO DA ENTREGA DE PROJETOS PERTINENTES À OBRA CONTRATADA. CIRCUNSTÂNCIAS PRESENTES NO CASO CONCRETO QUE ATENUAM A GRAVIDADE DA IRREGULARIDADE. RIGOR EXARCEBADO NA APLICAÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO DO RECURSO, COM A EXCLUSÃO DA PENALIDADE APLICADA. CIÊNCIA AO INTERESSADO.

.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame, interposto pelo Sr. Roberto Schroeder, por meio do qual insurge-se contra o Acórdão nº 1.764/2007 - TCU – Plenário (fls. 231/232, VP), que rejeitou suas razões de justificativa e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 1.575,00 (um mil, quinhentos e setenta e cinco reais)

2. Por discorrer com clareza e objetividade acerca dos elementos carreados na peça recursal, bem como por conter juízo a seu respeito, transcrevo excerto da manifestação de analista da Serur acerca do pedido de reexame (fls. 61/66):

"(...)

DO HISTÓRICO

2. Versam os autos do levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2006, nas obras relativas à ampliação do sistema de transmissão da Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (38 km de linhas e reforços em nove subestações), PT 25.752.0295.105K.0040, com o objetivo de subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

3. Foram apontados pela equipe de auditoria da Secex/PR (relatório de fls. 3/38) quatro indícios de irregularidades.

4. A irregularidade pela qual o gestor foi multado refere-se à introdução de cláusula no Edital da Concorrência nº 812.5.0166 prevendo antecipação de pagamentos. Esta licitação teve por objeto a Ampliação "J" da Subestação de Campos Novos.

5. Mais especificamente, o que ocorreu foi a inclusão de um item (12.1) na minuta de contrato, integrante do edital, estabelecendo um pagamento correspondente a 10% da proposta da empresa contratada no momento da aprovação, pela Eletrosul, do primeiro lote de documentos. Fato esse julgado irregular, segundo os preceitos estabelecidos nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

6. Essa irregularidade foi atribuída ao então Gerente do Departamento de Engenharia do Sistema da Eletrosul, Roberto Schroeder, e a outros gestores, estes isentados de responsabilidade no caso, em decorrência das justificativas apresentadas pelo referido Gerente.

7. Irresignado com a multa que lhe foi imposta, o Sr. Roberto Schroeder interpôs o presente Pedido de Reexame.

DA ADMISSIBILIDADE

8. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 58, anexo 1), ratificado pelo Relator, Ministro Ubiratan Aguiar (fl. 60, do mesmo anexo), considerou admissível o presente recurso, nos termos do art. 48 da Lei nº 8.443/92, suspendendo-se os efeitos em relação aos itens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido, com fulcro no art. 285, caput, e art. 286, parágrafo único, do RI/TCU.

DO MÉRITO

RAZÕES RECURSAIS

9. A seguir serão apresentados, sinteticamente, os principais argumentos que compõem a peça recursal do referido gestor. O recorrente tece sua impugnação às fls. 1/12 do anexo 4. As folhas indicadas na síntese abaixo referem-se a este volume.

10. O recorrente faz uma breve sinopse dos fatos que culminaram em sua apenação. Transcreve os seguintes trechos constantes no relatório e voto do acórdão recorrido:

"3.1. Essa responsabilidade recai então exclusivamente sobre o Sr. Roberto Schroeder, Gerente do Departamento de Engenharia do Sistema, que em suas razões de justificativa qualifica-se como responsável por orientar a elaboração do edital em questão. Ao atribuir a definição percentual de 10% do valor total do contrato para o primeiro evento de pagamento do contrato, que trata da apresentação do primeiro lote de documentos, à sua "importância estratégica para o sucesso do projeto, e não apenas do custo estimado ou valorado pelo proponente", vem reiterar as explicações fornecidas quando de sua manifestação acerca das irregularidades apuradas no levantamento de auditoria (fls. 44/54), a despeito

das explicações apresentadas na ocasião não terem sido consideradas suficientes para afastar os indícios de irregularidades apontados, conforme consta da avaliação preliminar constante do relatório de levantamento de auditoria (fls. 28/29).”

(item 3.1 da análise da Secex/PR).

“...a realização de pagamentos vultosos anteriormente à contraprestação de quaisquer serviços de valor compatível por parte da empresa contratada, que caracteriza não apenas gestão temerária dos recursos envolvidos, diante dos riscos desnecessariamente incorridos relacionados com eventual inadimplência da contratada, como também benefício indevido à empresa contratada mediante pagamento antecipado por serviços ainda não prestados.”

(parte do item 3.3 da análise da Secex/PR)

“Quanto às demais ocorrências, acolho as conclusões da instrução e adoto os consistentes argumentos apresentados pela Secex/PR como minha razões de decidir, com exceção feita à multa proposta ao Sr. Roberto Schroeder, Gerente do Departamento de Engenharia do Sistema da Eletrosul, pela “Irregularidade 3” analisada no relatório precedente, que fundamento apenas no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, pois não vislumbro, no caso, a ocorrência de injustificado dano ao erário. Fixo para essa penalidade o valor de R$ 1.575,00, mínimo previsto no art. 268 do Regimento Interno deste Tribunal.”

(item 3.3 do Voto)

11. Transcreve também o item 9.2 do acórdão recorrido, refutando, em seguida, os fundamentos da análise da Secex/PR.

12. Alega que a concorrência foi lançada com a finalidade de permitir à Eletrosul implementar o empreendimento denominado Subestação Campos Novos. Enfatiza a importância deste para o sistema interligado de energia elétrica na Região Sul do país, e, consequentemente, para o sistema elétrico nacional.

13. Segue demonstrando que se trata de uma obra de grande dimensão, de caráter altamente complexo, dando relevância às alterações do sistema de controle, abordando a implantação de novos bancos de transformação e caracterizando-a como um dos maiores desafios da empresa nos últimos tempos. Diante do contexto, a equipe técnica da área de Engenharia do Sistema da Eletrosul considerou imprescindível que o planejamento da contratada fosse efetivamente demonstrado, o que ocorreria pela entrega da entrega do primeiro lote de documentos por parte dessa empresa executora.

14. Afirma que, dado o significado e importância para o empreendimento, a etapa “Entrega do Primeiro Lote de Documentos” teve seu valor percentual definido em 10% do total do contrato. Percentual que foi considerado pela Eletrosul como proporcional e razoável. Além do que, a fabricação dos equipamentos, sistemas elétricos e elaboração do projeto executivo estavam diretamente vinculados à entrega e aprovação dessa documentação, procedimento este, até então, corrente na Empresa (anteriormente aos Acórdãos 954/2004 – TCU - Plenário e 953/2005-TCU encaminhados à Eletrosul).

15. O recorrente discorda que o percentual de 10% do valor total do contrato (para Entrega de Primeiro Lote de Documentos) caracteriza-se como pagamento antecipado. A referida etapa estava devidamente relacionada com a execução do empreendimento denominado Ampliação “J” da Subestação Campos Novos. Além disso, o fornecimento dos equipamentos especificados, naquela época, dependia da manifestação técnica da contratada (fornecimento do primeiro lote de documentos). Para o defendente, discordar da importância deste lote de documentos significaria não reconhecer a importância do trabalho intelectual dos diversos profissionais envolvidos.

16. Defendendo a legalidade da condição contratual, afirma que inexiste qualquer disposição legal no âmbito da lei de Licitações e Contratos que estabeleça o percentual mínimo ou máximo a cada etapa de pagamento de aquisições e serviços contratados pela Administração Pública. Conclui que coube à área técnica responsável pelo empreendimento a definição da importância do serviço. Não há de se cogitar a ilegalidade do ato administrativo. Cita escólio doutrinário de Marçal Justen Filho, demonstrando a proporcionalidade do ato.

17. Discorre acerca da tentativa da Eletrosul em propor a solução para o problema. Alega que, após acatar o determinado no Acórdão 954/2004 – TCU - Plenário, a Eletrosul reduziu a parcela de pagamento para 4% do valor total do contrato e estipulou multa vinculada ao cumprimento do evento com a finalidade de resguardar a Administração, bem como atender às determinações do TCU.

18. Critica a postura da unidade auditora, que, entre outras coisas, não orientou acerca das soluções adotadas (fl. 9).

19. Defende que não houve gestão temerária e que esteve presente a boa fé. Somente houve a manutenção de uma prática considerada correta pela Eletrosul. Reconhecendo que a determinação de correção é salutar, porém, aplicar penalidade "onde não há definição prévia de índice a ser respeitado, não é o encaminhamento adequado".

20. Conclui que não há que se falar em ilegalidade no ato administrativo em destaque ou de um prejuízo à Eletrosul.

ANÁLISE

21. No que se refere às ponderações do recorrente quanto à forma de gestão adotada por ele em sua Gerência, embora possam conferir certo valor aos atos realizados, não elidem a irregularidade. Mesmo que o gestor tenha agido em consonância com a política de gestão adotada à época pela Eletrosul, não há como isentá-lo de sua parcela de responsabilidade no caso concreto. Tal política referida também foi objeto de determinação corretiva por parte desta Corte de Contas, no mesmo acórdão recorrido:

"9.4. determinar à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. que:

9.4.1. não formalize contratos com prazo de vigência indeterminado, conforme o disposto nos arts. 55, inciso IV, e 57, § 3º, da Lei nº 8.666/93;

9.4.2. proceda ao pagamento integral do serviço de fornecimento de bens somente após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue, conforme o disposto no art. 73, inciso II, alínea "b", da Lei nº 8.666/93;

9.4.3. não admita, em futuros editais, cláusula que preveja condições para o pagamento de despesas cujo valor corresponda a uma parcela do valor total ou parcial do contrato, caso essa parcela incida sobre despesas que ainda não tenham sido devidamente liquidadas, infringindo o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64;"

22. Dada a complexidade do empreendimento, não se questiona a grande importância das informações que deveriam ser prestadas pela contratada. De fato, é compreensível que o trabalho intelectual citado pelo gestor (estudos para o fornecimento do primeiro lote de documentos) pode e deve ser reconhecido e valorado. Entretanto, persiste no caso em tela a gestão temerária da Eletrosul quando esta dispôs de regras que não encontram fundamento legal.

23. No caso, o desembolsos da Eletrosul deveriam ocorrer ao longo dos 17 meses previstos no cronograma de execução, torna-se nítido, pois, que foi exagerada a remuneração da etapa de entrega do primeiro lote de documentos em 10% do valor dos serviços contratados, caracterizando-se uma capitalização antecipada, visto que desproporcional.

24. O cerne da questão consistiu, pois, na adoção de uma cláusula contratual que desatendeu aos preceitos legais e aos procedimentos administrativos determinados por esta Corte de Contas.

25. Claro está o descumprimento desses preceitos e das determinações desta Corte de Contas. Com as justificativas apresentadas no presente recurso não ficou demonstrado claramente que o gestor tomou providências efetivas para evitar a prática reprovada. A postura diversa esperada do agente seria a não inclusão de cláusulas que permitissem de alguma forma a antecipação de pagamentos à empresa contratada.

26. Com efeito, vários dos argumentos apresentados já foram judiciosamente combatidos no acórdão recorrido.

27. No mais, esta Corte de Contas, mediante as circunstâncias de fato enfrentadas pela Eletrosul e arrostadas por seus gestores, atenuou a penalidade sugerida na instrução da Secex/PR, por não ter vislumbrado a ocorrência de injustificado dano ao erário, o que levou ao estabelecimento da multa em um valor mínimo previsto no art. 268 do Regimento Interno deste Tribunal.

28. Considerando a relevância dos procedimentos formais relacionados aos atos administrativos, não é possível afastar a responsabilidade do recorrente que, como Gerente Geral, deveria ter evitado a falha.

29. As considerações preliminares do recorrente, embora possam conferir o devido valor ao empreendimento em tela, acabam por confirmar a irregularidade que motivou a multa, ou seja, a prática da Eletrosul de inserir cláusulas em editais de concorrência prevendo a antecipação de pagamentos.

30. Por esta irregularidade o gestor foi multado, uma vez que a introdução de cláusula no Edital da Concorrência nº 812.5.0166, prevendo antecipação de pagamentos, desatendeu o que determinam os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

31. Propugna o recorrente que este ato não suscitou ilegalidade ou prejuízo à Eletrosul. Todavia este entendimento contraria reiteradas determinações desta Corte em casos semelhantes, conforme destacou a Secex/PR.

32. Cabe alvitrar que ao gestor não compete agir discricionariamente definindo parâmetros contratuais, mesmo na ausência de dispositivo legal específico. Agindo assim, deixa de dar a devida atenção ao Princípio da Legalidade: enquanto no Direito Privado pode-se fazer o que a lei não proíbe, só se pode fazer o que a lei autoriza quando se trata da esfera do Direito Administrativo.

33. Vale lembrar, também, que deve o Administrador Público pautar para que os atos sob sua responsabilidade estejam em conformidade com os princípios erigidos no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 113 da Lei de Licitações e Contratos, naqueles casos em que as avenças são reguladas, precipuamente, pelos preceitos de direito público.

34. Afirma o recorrente que para a Eletrosul o percentual de 10% estipulado para pagamento do primeiro lote de documentos foi proporcional e razoável, entretanto esta devida proporção não fica clara no caso em tela.

35. Dessa forma, com a análise dos elementos trazidos ao lume por ocasião do presente recurso, não ficou demonstrada a pertinência da reforma pretendida pela defesa, devendo ser mantida a multa ao gestor.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante as alegações carreadas, elevamos os autos à consideração superior propondo:

a) com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, conheça do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Roberto Schroeder, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo intangível o Acórdão a quo;

b) seja dada ciência ao recorrente.

(...)"

3. A proposta foi acolhida *in totum* pelo diretor e, mediante o arrazoado abaixo reproduzido, pelo Secretário daquela Unidade Especializada (fls. 68/69).

"Aprovo, sem ressalvas, a proposta do Analista. O recorrente não apresenta argumentos suficientes para a reforma da deliberação.

Em primeiro lugar, o lote de documentos em questão, cuja entrega pela contratada justificou o pagamento correspondente a 10% do valor do contrato, foi constituído de "informações de caráter básico, constante ora de documentos e manuais padronizados, ora de documentos já existentes ou elaborados pela empresa quando de sua participação na licitação, que podem ser rapidamente coletados e apresentados" (fl. 26 do vol. principal).

Com efeito, a documentação consistiu de um Plano de Execução do Empreendimento, contendo:

- *Nome do engenheiro responsável pela administração do Contrato;*
- *Organograma de Projeto, com os nomes do engenheiro coordenador geral do projeto executivo e dos engenheiros responsáveis pelos estudos de engenharia, projeto executivo civil/estrutural, projeto executivo eletromecânico/auxiliar e projeto executivo elétrico e seus respectivos currículos;*
- *Organograma de Construção, com nome dos engenheiros responsáveis pelas obras civis e pelas montagens eletromecânica e seus respectivos currículos;*
- *Organograma físico detalhado do Empreendimento, com definições claras das diversas etapas de execução do projeto, do fornecimento, da construção e do comissionamento;*
- *Cronograma econômico detalhado contemplando todos os eventos de pagamento do Empreendimento, caso o mesmo não tenha sido apresentado na proposta;*
- *Histograma (pessoal, equipamentos e ferramentas) detalhado para a execução da Construção;*
- *Leiaute das instalações do canteiro de obras;*
- *Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos engenheiros responsáveis pela elaboração dos projetos e execução dos mesmos na obra;*
- *Documentação técnica dos fabricantes de equipamentos constantes das especificações técnicas;*
- *Plano de Controle de Qualidade da execução do Empreendimento;*
- *Plano de fabricação e inspeção dos equipamentos e materiais;*

- *Planejamento de atividades de inspeção de segurança do trabalho;*
- *Relação das Subcontratadas, Subfornecedores e respectivos objetos de subcontratação.*

O contrato em questão, celebrado entre a Eletrosul e a Alston Transmissão e Distribuição de Energia, foi assinado em 21/12/2005. A entrega da documentação ocorreu no dia seguinte e atestada na mesma data. O pagamento, no expressivo valor de R$ 6.603.082,31, foi feito no dia 8/6/2006.

Portanto, no meu entendimento, a seqüência de ocorrências leva à conclusão de que não houve prestação de serviços em volume que justificasse o pagamento de valor tão expressivo.

É certo que o TCU entende que, em situações excepcionais, é aceitável o pagamento antecipado, desde que devidamente justificado pela Administração, levando em consideração as peculiaridades do caso e a adoção de garantias. Ocorre que não ficou demonstrada a situação excepcional.

É importante registrar, finalmente, que a prática é usual na Eletrosul, mas envolvendo valores menores, em torno de 0,5% do valor do contrato, como noticia a Secex/PR (fl. 27). A alteração do edital para previsão do percentual de 10% do valor do contrato foi introduzida mediante proposta do recorrente (fls. 39/41 – anexo 1).

Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar.

É o relatório.

VOTO

Com relação à admissibilidade da peça recursal, reafirmo minha opinião pretérita e proponho que o Tribunal conheça do recurso.

2. Consoante evidenciado nos autos, e admitido pelo recorrente no curso do processo, a inserção de cláusula contratual prevendo pagamento de 10% do valor da avença pela apresentação do primeiro lote de documentos foi de sua responsabilidade. O Tribunal aplicou multa ao gestor, porque se entendeu que teria sido desproporcional o percentual fixado, em relação ao custo que a contratada teria para produzir tais documentos.

3. Muito provavelmente, o percentual fixado foi efetivamente elevado, tanto assim que o recorrente informa que a empresa passou a adotar percentual da ordem de 4% em contratos subseqüentes.

4. Deve-se aferir, entretanto, se esse procedimento é suficiente para levar à apenação do responsável, o que foi feito pelo Acórdão 1.764/2007-Plenário. Pelos motivos abaixo expostos, entendo que não, com as devidas vênias ao posicionamento defendido pela Serur:

5. Em primeiro lugar, tratava-se de procedimento utilizado em outros contratos pela Eletrosul, conforme evidenciam os documentos de fls. 26/33, anexo 4. Evidentemente, isso não afasta a possibilidade que se conclua, no caso concreto, que o percentual fixado tenha sido exacerbado, mas inegavelmente esse fato labora em favor do responsável, que somente teria dado continuidade a um procedimento já usual na entidade.

6. Há que se destacar, também, que o procedimento adotado não se tratou de pagamento antecipado, que ocorre quando há pagamento antes da contraprestação em termos de bens ou serviços. Neste caso, não houve pagamento antes da prestação dos serviços ou da entrega dos bens. A irregularidade constatada derivou da avaliação de que os serviços prestados não corresponderiam, em termos de valor, ao montante previsto como remuneração. Ou seja, não se correu o risco, como acontece numa situação típica de pagamento antecipado, de que os bens/serviços correspondentes aos pagamentos realizados não viessem a ser entregues/prestados.

7. Também deve ser registrado que o pagamento dos 10% em função da apresentação dos projetos não decorreu de liberalidade da Eletrosul no curso da execução contratual, mas estava previsto no edital, ou seja, era de conhecimento de todos os licitantes que participaram do certame, que consideraram esse aspecto na formulação das propostas. Não houve, portanto, qualquer intenção de beneficiar determinada empresa.

8. Dessa forma, entendo que a aplicação da multa constituiu medida de extremo rigor, considerando todas as circunstâncias pertinentes ao caso concreto. Portanto, deve ser excluída a multa aplicada ao recorrente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1670/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-006.390/2006-0 – c/ 1 volume e 5 anexos
2. Grupo II – Classe – I - Pedido de Reexame
3. Interessados: Roberto Schroeder (CPF 341.821.529-72)
4. Entidade: Eletrosul Centrais Elétricas S.A.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secex/PR e Serur
8. Advogado constituído nos autos: Fabiano Marcos Zwicker (OAB/SC 160035)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pelo Sr. Roberto Schroeder, por meio do qual insurge-se contra o Acórdão nº 1.764/2007 - TCU – Plenário (fls. 231/232, VP), que rejeitou as razões de justificativa apresentadas e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 1.575,00 (um mil, quinhentos e setenta e cinco reais).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32 e 48 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 277 e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, excluindo a multa aplicada ao recorrente por meio do Acórdão 1.764/2007-Plenário;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1670-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-011.978/2008-6 - c/1 volume e 5 anexos (estes c/29 volumes)
Apenso: TC-015.160/2008-6
Natureza: Agravo
Entidade: Município de Parnaíba/PI
Agravantes: Município de Parnaíba/PI e Construtora Jurema Ltda.
Advogado: não há

Sumário: AGRAVO CONTRA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA POR MEIO DE DESPACHO. CONHECIMENTO. JUSTIFICA-TIVAS INSUFICIENTES PARA AFASTAR OS PRESSUPOSTOS DA CAUTELAR. PROVIMENTO NEGADO. AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação interposta pela Construtora Sucesso S.A., contra supostas irregularidades na Concorrência 004/2008, promovida pela Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI, com vistas à "contratação de empresa para execução de obras civis de infra-estrutura, contenção, relocação, remanejamento e paisagismo, para requalificação das áreas subnormais na região da Lagoa do Bebedouro, no Município de Parnaíba- PI", com orçamento-base de R$ 45.816.470,60.

2. Em 2/6/2008, nos termos do Despacho de fls. 49/51, adotei medida cautelar determinando a suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008 e a oitiva do Município de Parnaíba/PI e da Construtora Jurema Ltda.

3. Em razão disso, o Município de Parnaíba/PI e a Construtora Jurema Ltda. interpuseram Agravos a fim de impugnar o remédio processual adotado, os quais possuem o mesmo teor das repostas às oitivas.

4. A seguir transcrevo excerto da instrução da Secex/PI, responsável pelo exame do Agravo e das oitivas, a qual contou com a anuência do escalão dirigente.

"2. Em consonância com a Instrução da SECEX/PI às fls. 42/47, o Relator do feito proferiu, por meio do Despacho às fls. 49/51, decisão preliminar no sentido de, in verbis:

"a) conhecer da presente representação, nos termos do art. 237 do Regimento Interno/TCU;

b) determinar, cautelarmente, inaudita altera pars, nos termos do art. 276 do RI/TCU, à Prefeitura Municipal de Parnaíba-PI a suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008 até a decisão definitiva desta Corte de Contas sobre a matéria tratada no presente feito;

c) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do RI/TCU, a oitiva da Prefeitura Municipal de Parnaíba-PI e da Construtora Jurema Ltda. (licitante vencedora da Concorrência 004/2008) para, no prazo de 10 (dez) dias, manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Construtora Sucesso S.A (fls. 01/05), especialmente quanto aos seguintes aspectos:

c.1) as exigências de capacitação técnico-operacional previstas no item 6.4.2.1, números 1, 2, 4, 5, 6 e 8, do Edital, as quais restringiram o caráter competitivo da licitação, uma vez que não se referem a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado (tais parcelas correspondem a 1,71 %, 0,67 %, 0,21 %, 2,26 %, 0,85 % e 3,28 %, respectivamente, do valor total do orçamento-base do certame), em desrespeito ao disposto no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

c.2) a resposta à impugnação ao edital foi dada na véspera da data de abertura do certame, em inobservância ao prazo de três dias úteis, previsto no art. 41, § 4º, da Lei 8.666/93; e

c.3) o Edital não especificou a fonte de financiamento do objeto licitado [o item 3.2 do edital - fl. 08 - diz, apenas, de forma genérica, que as despesas serão financiadas por "recursos próprios" e "convênios com a União e o Estado", ao passo que o art. 7º, § 2º, inciso III, prescreve que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando" (...) "houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma";

d) diligenciar a Prefeitura Municipal de Parnaíba-PI para que encaminhe a este Tribunal, no mesmo prazo, cópia integral dos autos da Concorrência 004/2008 e do contrato dela decorrente, bem assim dos termos dos convênios celebrados com órgãos/entidades federais, inclusive os planos de trabalho, para a consecução do objeto da referida licitação; e

e) encaminhar cópia desta decisão à Representante."

2.1. Comunicados dessa Decisão, a Prefeitura Municipal de Parnaíba (Ofício N.º 327/2008-TCU/SECEX-PI, fl. 54) e a Construtora Jurema Ltda. (Ofício N.º 324/2008-TCU/SECEX-PI, fl. 52) impugnaram os fundamentos da decisão cautelar, inclusive asseverando que a autora da Representação (Construtora Sucesso S.A.) teria induzido ao erro esta Corte de Contas na apreciação das questões fáticas do caso. Aliás, não houve contestação ao raciocínio jurídico desenvolvido na decisão cautelar, mas apenas às premissas fáticas adotadas (v. expedientes de fls. 59/196 e 197/214 do Sr. Prefeito Municipal de Parnaíba/PI e de fls. 215/220 da Construtora Jurema Ltda.).

2.2. Em atendimento à diligência determinada, operada pelo Ofício N.º 325/2008-TCU/SECEX-PI (fl. 56), a Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI encaminhou, via Ofício N.º 152/2008, de 17/06/2008 (fls. 221/222) e expediente de 11/06/2008 (fl. 01-A, anexo 4) a documentação organizada nos Anexos 2, 4 e 5 dos autos. Trata-se de cópia integral do processo administrativo da Concorrência N.º 004/2008, inclusive do contrato dela decorrente, bem como do plano de trabalho e Contrato de Repasse 0218772-40/2007, celebrado entre a municipalidade e o Ministério das Cidades para a consecução do objeto da referida licitação. Cabe mencionar que a documentação constante dos anexos 4 e 5 são redundantes, posto que o anexo 2 já as contempla.

3. Ocorre que, ao se examinar o material encaminhado pela Prefeitura de Parnaíba/PI em resposta à diligência (Anexos 2, 4 e 5), foram identificadas outras ocorrências, não abordadas na Representação, passíveis, por si, de fundamentar decisão cautelar no mesmo sentido da já proferida. Passo, a seguir, a discriminar tais ocorrências.

3.1. Exigência, como condição de habilitação relacionada à "regularidade fiscal", do recolhimento de R$ 2.000,00 (...), pertinente à aquisição do edital (item 6.2.5 do Edital, fl. 10, v.p.), em inobservância ao disposto nos arts. 29 (que elenca exaustivamente a documentação referente à comprovação da regularidade fiscal) e 32, § 5º (que limita a cobrança pelo fornecimento do edital "ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida") da Lei 8.666/93, o que configura uma previsão editalícia apta a restringir o caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei;

3.2. Ausência, sem justificativa técnica, de parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 e em detrimento da competitividade do certame e da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que:

3.2.1. o objeto da Concorrência n.º 004/2008 é um complexo de obras distintas, atinentes à ramos de especialização diversos, discriminadas na tabela abaixo, cuja licitação de maneira parcelada, proporcionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e, em conseqüência, aumento da competitividade do certame;

Item	**Obra**	**Preço Básico (R$)**	**% do Total**
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	2,3%
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	4,4%
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	5,8%
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	10,4%
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	6,5%
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	8,0%
07	Execução de módulos sanitários	2.523.303,09	5,5%
08	Terraplenagem e contenção de encostas	799.780,85	1,7%
09	Pavimentação de ruas	9.630.507,87	21,0%
10	Drenagem de águas pluviais	10.943.190,64	23,9%
11	Reassentamento urbano (construção de casas)	1.978.660,92	4,3%
12	Iluminação pública	2.362.648,89	5,2%
13	Paisagismo	447.343,65	1,0%
	Total do empreendimento	**45.816.470,60**	**100,00%**

3.2.2. faz parte do único lote objeto da licitação o fornecimento de materiais e equipamentos de valor significativo, conforme tabela abaixo, sobre os quais incide o mesmo LDI (30%) relativo aos demais serviços do objeto licitado, apesar de suas naturezas bastante distintas, em evidente restrição à participação das empresas fornecedoras de tais itens (que poderiam participar se houvesse licitação autônoma) e com prejuízo à contratação mais vantajosa para a Administração.

Item	**Obra**	**Preço (R$)**		**% Obra**	**Materiais/ Equipamentos**
		Total	**Mat./Equip.**		
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	946.531,11	91,1%	tubos, conexões
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	534.034,90	26,4%	tubos, conexões, bombas
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	1.880.941,07	70,7%	tubos, conexões
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	1.250.007,73	26,3%	tubos, conexões

Item	Obra	Preço (R$)		% Obra	Materiais/ Equipamentos
		Total	Mat./Equip.		
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	2.369.730,21	79,1%	tubos, conexões, bombas
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	1.250.247,97	34,1%	tubos, conexões, bombas

3.3. Ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitários, em inobservância ao disposto no art. 48, inciso II, c/c art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e à jurisprudência sobre a matéria do TCU (cf. Acórdão 1.387/06-Plenário), o que possibilitou aceitação de proposta com preços unitários de alguns itens significativamente superiores aos do orçamento-base do certame (p. ex. transporte de material exceto rocha DMT=2,0Km e transporte de material de jazida – distância=3,0Km, do orçamento da obra da estação de tratamento de esgoto, cujos preços da Construtora Jurema Ltda. contém acréscimos, em relação ao projeto básico, equivalentes a 77,4% e 50,2 %, respectivamente).

3.4. Exigência cumulativa, como condição de qualificação econômico-financeira, de garantia de proposta e de comprovação de capital integralizado, respectivamente nos valores de 1% e 10% do valor previsto para a contratação, conforme itens 6.3.1 c/c 8.1.1 e 6.3.2 do edital (fls. 11 e 14, v.p.), em desacordo com o previsto no art. 31, §2º da Lei n.º 8.666/93.

4. Importa destacar que tramita nesta Corte o TC 015.160-2008-6, consistente em representação da Construtora Celi Ltda. (CNPJ 13.031.257/0001-52) também relativa à Concorrência n.º 004/2008 do Município de Parnaíba/PI, na qual a representante aduz que foi ilegalmente inabilitada da licitação e requer a suspensão liminar do procedimento licitatório.

4.1. Referido processo, por determinação do Ministro-Relator, foi apensado aos presentes autos para análise conjunta, pelo que passo a verificar a pertinência das alegações da representante.

4.2. A inabilitação da Construtora Celi Ltda., após julgamento de recurso contra o resultado de habilitação do certame, se deu por três motivos (v. relatório de julgamento do recurso da lavra do Sr. Prefeito Municipal, às fls. 1913/1920, anexo 2), abaixo relacionados, os quais passo a analisar, à luz do edital da Concorrência n.º 004/2008 e dos documentos de habilitação da licitante:

- INFRAÇÃO AO ITEM 6.2.3 DO EDITAL – NÃO APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO QUANTO À DÍVIDA CORRENTE DO MUNICÍPIO

4.3. Eis a transcrição do referido item editalício (fl. 710, anexo 2);

Deverão ser apresentados os seguintes documentos:

(...)

6.2. Quanto à Regularidade Fiscal

(...)

6.2.3. prova de regularidade com as fazendas federal, estadual e municipal, emitida pelas respectivas secretarias de fazenda da sede da empresa, abrangendo todos os tributos; (grifei)

4.3.1. A prova de regularidade com a fazenda municipal do município sede da Construtora Celi Ltda. foi efetuada mediante a certidão de fls. 1097, do anexo 2, emitida pela Secretaria Municipal de Finanças do Município de Aracaju, com a informação de que mandando rever os registros (tribu)tários, não constatamos a existência de débitos em nome do contribuinte em apreço.

4.3.2. Referida certidão é autêntica, conforme faz prova a confirmação de autenticidade obtida no sítio eletrônico do referido Município (fl. 223, v. p.). Vê-se, ainda, que foi emitida pela fazenda municipal da sede da Construtora Celi Ltda. – o Município de Aracaju, conforme certidão simplificada da junta comercial, às fls. 1079/1081, anexo 2 –; e se refere a todos os tributos municipais.

4.3.3. Assim, a certidão apresentada pela licitante atende a todos os requisitos exigidos no Edital, pelo que não procede o motivo da inabilitação adotado pela Comissão de Licitação e confirmado pelo Sr. Prefeito Municipal ao indeferir o recurso.

- INFRAÇÃO AO ITEM 6.4.4 DO EDITAL – APRESENTOU ATESTADO DE VISITA TÉCNICA ASSINADO POR ISAAC AURÉLIO DE VASCONCELOS, QUE NÃO CONFIGURA COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO DA EMPRESA

4.4. O item 6.4.4 do edital da Concorrência n.º 004/2008, consigna, in verbis (anexo 2, fl. 713):

Deverão ser apresentados os seguintes documentos:

(...)

6.4.4.Declaração de Conhecimento dos Locais das Obras previstas neste Edital pelo Responsável Técnico e Representante Legal, após Visita Técnica aos locais das obras até 03 (três) dias úteis anteriores à entrega dos envelopes. O Atestado de Visita será fornecido e assinado pelo Secretário de Infra-estrutura da Prefeitura de Parnaíba – PI, conforme Anexo 2. (...)

4.4.1. A inabilitação ocorreu porque o Eng. Isaac Aurélio de Vasconcelos, que efetuou a visita técnica em nome da Construtora Celi Ltda., não consta como Responsável Técnico da empresa na Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica, expedida pelo CREA-SE, apresentada nos documentos de habilitação da licitante (v. fls. 1150/1154, anexo 2).

4.4.2. Ocorre que, conforme a licitante inabilitada alegou no recurso que interpôs, o referido engenheiro, antes de obter o Atestado de Visita, se credenciou junto ao Sr. Secretário de Infra-estrutura municipal – a quem cabia expedir o referido documento – apresentando para tanto uma certidão de registro da empresa no CREA-PE na qual constava seu nome como Responsável Técnico da empresa. Tal certidão foi apresentada no recurso, todavia, por entender tratar-se de inclusão posterior de documento que deveria constar da documentação de habilitação, o Sr. Prefeito de Parnaíba/PI manteve a inabilitação.

4.4.3. Nada obstante, conforme alegou a recorrente, o teor do Atestado de Visita (anexo 2, fl. 190), emitido pelo Sr. Secretário de Infra-estrutura de Parnaíba/PI, leva à conclusão de que o Eng. Isaac Aurélio de Vasconcelos cumpria as exigências necessárias à realização da visita técnica:

(...)

Declaramos que o Engenheiro Civil Isaac Aurélio de Vasconcelos, devidamente inscrito no CREA sob o nº 036520-D/PE, da Empresa proponente Construtora Celi Ltda. inscrita no CNPJ 13.031.257/0001-52, devidamente credenciado, visitou o local da execução das obras e serviços, objeto da Concorrência em epígrafe.

4.4.4. Além disso, a certidão emitida pelo CREA-PE, constando o referido Engenheiro como responsável técnico da empresa, foi juntada ao processo licitatório quando da emissão do Atestado de Visita pelo Sr. Secretário de Infra-estrutura, em 06/05/2008 (v. fls. 819/821, anexo 2), portanto, antes da abertura do certame, que veio a ocorrer em 14/05/2008. Portanto, não havia porque a Comissão considerar o Sr. Isaac Vasconcelos como inapto à vistoriar o local das obras.

4.4.5. Não há falar em inclusão posterior de documentos que deveriam constar da documentação de habilitação, já que o documento considerado intempestivo pelo julgador do recurso já constava do processo licitatório. Registro, em adição, que o edital exigia apenas registro da empresa no CREA, o que foi suprido pela certidão emitida pelo CREA-SE, sede da empresa. Logo, o referido documento não foi apresentado em momento posterior à abertura do certame nem, tampouco, era exigível na documentação de habilitação.

4.4.6. Destarte, em relação a este ponto, a inabilitação da Construtora Celi Ltda. foi indevida.

- INFRAÇÃO AO ITEM 6.4.7 DO EDITAL – NÃO APRESENTOU DECLARAÇÃO FORMAL DE DISPONIBILIDADE PARA CUMPRIMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, DE ACORDO COM O QUE ESTABELECE O § 6º, DO ART. 30, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93

4.5. O edital da Concorrência n.º 004/2008 consigna em seu item 6.4.7 (fl. 713, anexo 02):

Deverão ser apresentados os seguintes documentos:

(...)

6.4.7. Relação explícita e declaração formal de disponibilidade para cumprimento o objeto da licitação, de acordo com o que estabelece o § 6º, do art. 30, da Lei Federal nº 8.666/93, relativo a:

- Instalações de Canteiro (organização e "lay out");

- Máquinas e equipamentos, conforme listagem anexa ao Edital, de acordo com o Anexo 07;

- Pessoal técnico especializado, conforme Anexo 08, em que conste o detentor do Atestado de Visita Técnica.

4.5.1. Para atender ao item, a Construtora Celi Ltda. apresentou memorial indicando proposta de organização e lay out do canteiro de obras (fls. 1376/1386, anexo 2); relação dos equipamentos disponíveis (fl. 1387, anexo 2), incluindo toda a lista constante do Anexo 07 do edital (fl. 769, anexo 2); e relação nominal da equipe técnica relativa à Concorrência n.º 004/2008 (fls. 1388/1389, anexo 2), contemplando toda a gama de profissionais exigidas no Anexo 08 do edital (fl. 770, anexo 2).

4.5.2. Portanto, vê-se que a empresa apresentou a documentação exigida, conforme os anexos do edital. Sua inabilitação, neste ponto, decorreu da ausência de "declaração formal" da disponibilidade dos insumos relacionados nas relações constantes da sua documentação. É evidente que, ao relacionar

os equipamentos disponíveis e os componentes da equipe técnica afeta à licitação em consonância com o exigido no edital, a concorrente atende aos requisitos editalícios.

4.5.3. Destarte, também neste ponto, considero indevida a inabilitação da Construtora Celi Ltda.

4.6. Portanto, entendo assistir razão à representante, pelo que entendo pertinente a audiência dos membros da Comissão de Licitação e do Sr. Prefeito Municipal de Parnaíba/PI acerca da inabilitação irregular da Construtora Celi Ltda..

5. Argumenta o gestor, em defesa da cessação da suspensão cautelar da execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008, que há um perigo da demora inverso, decorrente da proximidade do período eleitoral, quando, em obediência à legislação eleitoral, são suspensos todos os repasses financeiros (v. fl. 60, v.p.).

5.1 Neste sentido, julgo pertinente seja esclarecido aos interessados que a decisão cautelar proferida tão somente suspendeu a execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008, não interferindo na eficácia e, portanto, nos repasses financeiros decorrentes do Contrato de Repasse n.º 0218772-40/2007 (fls. 4.570/4.576, anexo 2), celebrado entre o Município de Parnaíba/PI e o Ministério das Cidades para execução das obras objeto da referida licitação.

6. Finalmente, antes de adentrar na análise dos argumentos trazidos pelas partes em resposta à oitiva efetivada, registro que foi interposto pela Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI agravo contra a medida cautelar adotada, o qual consta do anexo 3 dos presentes autos.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS OITIVAS À PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA E À CONSTRUTORA JUREMA LTDA.

7. Os fatos apontados pela Construtora Sucesso Ltda. e que constituíram objeto das oitivas efetuadas são os transcritos a seguir:

7.1. as exigências de capacitação técnico-operacional previstas no item 6.4.2.1, números 1, 2, 4, 5, 6 e 8, do Edital, as quais restringiram o caráter competitivo da licitação, uma vez que não se referem a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado (tais parcelas correspondem a 1,71 %, 0,67 %, 0,21 %, 2,26 %, 0,85 % e 3,28 %, respectivamente, do valor total do orçamento-base do certame), em desrespeito ao disposto no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

7.2. a resposta à impugnação ao edital foi dada na véspera da data de abertura do certame, em inobservância ao prazo de três dias úteis, previsto no art. 41, § 4º, da Lei 8.666/93; e

7.3. o Edital não especificou a fonte de financiamento do objeto licitado [o item 3.2 do edital - fl. 08 - diz, apenas, de forma genérica, que as despesas serão financiadas por "recursos próprios" e "convênios com a União e o Estado", ao passo que o art. 7º, § 2º, inciso III, prescreve que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando" (...) "houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma";

8. Passa-se à análise dos argumentos trazidos pela Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI e pela Construtora Jurema Ltda. acerca de cada uma das ocorrências apontadas.

A. EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO OPERACIONAL DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA N.º 004/2008

A.1. ARGUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA/PI:

9. O Prefeito Municipal de Parnaíba/PI, Sr. José Hamilton Furtado Castelo Branco, contestou os percentuais de participação dos serviços exigidos na qualificação técnico-operacional indicados pela representante, apontando para uma participação relativa de tais serviços muito maior. Os percentuais corretos, segundo o gestor, em cotejo com os apontados na representação, são os definidos no quadro a seguir:

Item	**Serviço**	**PM Parnaíba/PI**		**Representação**	
		Valor (R$)	**%**	**Valor (R$)**	**%**
01	Execução de rede coletora de esgoto, em tubo de PVC coletor com diâmetro maior ou igual a 150 mm	4.750.742,70	10,37	784.756,38	1,71
02	Execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309 m3/h – 85,87 l/s	2.966.011,62	6,54	309.745,92	0,67

Item	Serviço	PM Parnaíba/PI		Representação	
		Valor (R$)	%	Valor (R$)	%
03	Execução de estação de tratamento de esgoto tipo lagoa de estabilização com vazão maior ou igual a 309 m3/h – 85,87 l/s	3.662.076,65	7,99	-x-	-x-
04	Execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC De FoFo com diâmetro maior ou igual a 250 mm	2.661.321,53	5,81	99.652,95	0,21
05	Execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350 mm	1.039.204,71	2,27	1.039.204,71	2,26
06	Execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000 m^3	2.021.794,48	4,41	391.515,02	0,85
07	Execução de Pavimentação Asfáltica com espessura = 3 cm	2.344.169,23	5,12	-x-	-x-
08	Execução de sarjeta em concreto	1.669.996,56	3,64	1.507.352,00	3,28

9.1. Justificou algumas das discrepâncias entre os seus dados e os trazidos pela representante da seguinte forma (fl. 61, v.p.):

- 10,37% (R$ 4,7 milhões) concernem à rede coletora, e não 1,71% como alega a representante, ao desconsiderar as despesas com escavamento, escoramento, rebaixamento de lençóis, reaterro etc.;

- 6,54% (R$ 2,9 milhões) concernem à estação elevatória, e não 0,67% como alega a representante, ao considerar o orçamento e apenas uma das cinco estações;

9.2. A respeito dos serviços cuja participação no orçamento da obra é inferior a 4% e, mesmo assim, foram relacionados como necessários à qualificação técnico-operacional na licitação (itens 05 e 08 do quadro retro), o gestor assim argumentou (v. fls. 207/208, v.p.):

Relativamente à eleição do item "Adutora" como necessário à qualificação técnica, apesar de o serviço representar apenas 2,27% do Orçamento Básico, veja-se que, em se tratando de abastecimento d'água, o sistema de adução é a própria razão de ser da obra. A demonstração de capacitação técnica para executar uma adutora era fundamental para transmitir à Administração certeza quanto à qualidade final deste elemento e, portanto, do sistema de abastecimento.

Ademais, o valor a investir na "adutora" é significativo, quando observado o total do investimento que será feito pela Prefeitura de Parnaíba.

Do valor total do Contrato – R$44.669.140,32 -, a União vinculou através do Contrato de Repasse nº 021877240/2007/Ministério das Cidades/Caixa, o montante de R$31.000.000,00. Portanto, a inversão pela Prefeitura será de R$13.669.140,32. Neste total, o custo da "adutora" representa 7,6%, sem nenhuma dúvida, um valor significativo.

Examinado sob o mesmo prisma, o item "sarjeta" também apresenta-se com valor significativo, além do que, sendo um serviço de execução corrente por todos os construtores, não representou, nem poderia representar, impedimento à habilitação nem afastamento de potenciais interessados.

Aliás, quanto a este último ponto, é relevante apontar para o fato de que todos os licitantes que se apresentaram atenderam sem nenhuma dificuldade às exigências de qualificação técnica as quais, assim sendo, não se constituíram em impedimento ou restrição ao caráter competitivo da licitação.

10. Quanto às quantidades mínimas de serviço exigidas para fins de qualificação técnico-operacional, apresenta o quadro abaixo reproduzido (fl. 89, v.p.) e os argumentos a seguir:

Item	Descrição do Serviço	Und	Quantidades		%
			Exigida	Projeto	
01	Execução de rede coletora de esgoto, em tubo de PVC coletor com diâmetro maior ou igual a 150 mm	m	23.450,00	53.592,64	43,76
02	Execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309 m3/h – 85,87 l/s	und	1,00	5,00	20,00
03	Execução de estação de tratamento de esgoto tipo lagoa de estabilização com vazão maior	und	1,00	1,00	100,00

Item	Descrição do Serviço	Und	Quantidades		%
			Exigida	Projeto	
	ou igual a 309 m3/h – 85,87 l/s				
04	Execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC De FoFo com diâmetro maior ou igual a 250 mm	m	1.200,00	2.373,00	50,57
05	Execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350 mm	m	750,00	1.560,00	48,08
06	Execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000 m³	und	1,00	3,00	33,33
07	Execução de Pavimentação Asfáltica com espessura = 3 cm	m²	62.500,00	115.707,44	54,02
08	Execução de sarjeta em concreto	m³	2.200,00	4.428,11	49,68

10.1. Sobre os critérios utilizados para definição das quantidades mínimas exigidas para fins de qualificação técnico-operacional, o gestor informa que para o item "execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h" (item 03 do quadro retro), foi definida como exigível a construção anterior de uma unidade, haja vista que a técnica construtiva de uma é a mesma técnica construtiva de cinco. Tal critério também foi adotado em relação aos serviços "execução de estação de tratamento de esgoto" e "execução de reservatório em concreto armado".

10.2. Quanto aos demais itens, foram exigidas quantidades iguais, aproximadamente, à metade das quantidades de projeto, devendo-se à diferença em relação a esta a arredondamentos.

11. Acerca da definição das características dos serviços necessários à qualificação técnico-operacional dos participantes da Concorrência n.º 004/2008 (diâmetros mínimos de tubulação de adutora e de redes de água e esgoto; vazões mínimas de estações de bombeamento e tratamento de esgotos; capacidade mínima de reservatório de concreto; e espessura de pavimentação asfáltica), importa transcrever os seguintes trechos do memorial colacionado pelo Prefeito Municipal (fls. 208/211, v.p.):

A respeito da exigência de demonstração de execução anterior de estação elevatória de esgoto com vazão igual ou superior a 309m³/h, diga-se, inicialmente, que esta capacidade foi estabelecida por que esta é a vazão das estações que serão construídas. Não se trata de um número tomado aleatoriamente ou escolhido em função de qualquer outro parâmetro que não as condições objetivas da obra licitada.

Se o Despacho concessivo da medida liminar estranha o número 309, indagando sobre porque não 300 ou outro número próximo, diga-se apenas que a Administração adotou parâmetro absolutamente objetivo: nem mais nem menos do que aquilo que licitava. Estranho teria sido escolher outro número, acima ou abaixo de 309 porque aí não haveria como justificar a opção da Prefeitura.

(...)

Demonstra-se, assim, que houve um critério objetivo estabelecido e seguido pela Prefeitura. Não houve escolha aleatória ou subjetiva, nem no respeitante à natureza dos serviços que compuseram os itens de exigências para qualificação técnica; nem no tocante às quantidades de serviços estabelecidas para este fim no Edital.

Este critério objetivo é que resultou em estabelecerem-se diâmetros de tubulações, vazões e capacidades de armazenagem relativamente às redes, às estações elevatórias e de tratamento e aos reservatórios, como constou das exigências técnicas.

Não é demais lembrar que a Lei nº 8.666/93, regulando as exigências que se podem estabelecer no Edital, vincula a Administração à escolha de parcelas do objeto da licitação (parte final do inciso I do § 1º do art. 30).

Seria ilegítimo que a Prefeitura escolhesse tubulações de diâmetros não envolvidos no projeto; estações com vazão não projetada ou quaisquer elementos construtivos não projetados, porque, aí, não se estariam escolhendo parcelas do objeto da licitação.

Um último esclarecimento, acerca da "pavimentação asfáltica com espessura igual a 3cm".

Embora este número (mais uma vez um número) possa parecer "cabalístico", na verdade resulta, mais uma vez, de cálculo matemático e, portanto, induvidosamente objetivo.

Ocorrendo que os órgãos públicos – e mesmo os particulares – que contratam serviços de asfaltamento empregam, nos atestados de execução que expedem, ora o asfalto medido em metros cúbicos de material aplicado, ora em metros quadrados de pavimento pronto, a definição da espessura

do capeamento, no Edital, visou a uniformizar uma medida, de maneira a possibilitar o exame de cada atestado técnico que fosse apresentado.

Assim, considerando um pavimento de 3cm de espessura, é possível comparar a exigência com quantidades constantes de atestados apresentados pelos construtores. Se o pavimento executado por um licitante tem espessura diferente da indicada no Edital, uma regra-de-três simples viabiliza a comparação. Se o atestado refere ao volume de massa asfáltica, conhecendo o coeficiente de compactação (que é elemento técnico objetivamente estabelecido e de domínio comum), será possível estabelecer a equivalência entre o exigido e o demonstrado.

Por fim, a "necessária motivação técnica que justificasse o conteúdo dos atestados exigidos" (item 6 do Despacho liminar) consta dos autos da licitação, o que agora o EE TCU poderá constatar, visto que dispõe de cópia de todo o processo.

Como se vê daquela motivação, os elementos de exigência técnica foram estabelecidos em conformidade com os parâmetros referidos acima e estes parâmetros são, todos, objetivos e vinculados diretamente a parcelas do objeto da licitação como legalmente determinado.

A.2. ARGUMENTOS DA CONSTRUTORA JUREMA LTDA.

12. Sobre o ponto, a Construtora Jurema Ltda. aduz que todos os itens escolhidos para demonstração de capacidade técnica estarão presentes nas obras, são tecnicamente relevantes e, ainda, que as quantidades mínimas exigidas são compatíveis com o que se encontra ordinariamente nas licitações promovidas por todos os órgãos.

12.1. Conclui argumentando que as condições de capacitação técnica não constituíram restrição à participação de interessados, salvo relativamente àqueles que não estão habilitados para executar a obra licitada, tendo-se, portanto, alcançado o efeito procurado pela Lei de garantir à Administração uma contratação viável.

A.3. ANÁLISE

13. De plano, cumpre-me rejeitar os argumentos de que as exigências de capacitação técnica não restringiram a competição do certame. Com efeito, o fato de não ter havido inabilitações em decorrência de tais exigências não serve a comprovar a tese. Basta ver o número reduzido de participantes no certame (três) frente àqueles que adquiriram o edital (oito), constatando-se a desistência de empresas de porte elevado, como Delta Construções S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A. e a própria Construtora Sucesso S.A., autora representação originadora dos autos.

13.1. Tampouco o argumento da Construtora Jurema Ltda. de que as quantidades mínimas exigidas foram compatíveis com o que se encontra ordinariamente nas licitações promovidas por todos os órgãos serve para alicerçar a tese de ausência de restrição à competitividade. Mesmo que tal argumento fosse comprovado, o que não se verificou, é de se ver que se trata de um empreendimento envolvendo diferentes especializações e, assim, as exigências de qualificação técnica também são afetas a ramos distintos de atuação, o que dificulta seu atendimento por uma mesma licitante. Veja-se que não foi permitida a participação de grupos de sociedade e consórcios (item 4.1.3, alínea "e" do edital – fl. 08, v.p.).

14. Os elementos trazidos pela Prefeitura de Parnaíba/PI e pela Construtora Jurema Ltda. não lograram descaracterizar as irregularidades das exigências de qualificação técnica relativas aos serviços a seguir comentados.

A.3.1 EXECUÇÃO DE ESTAÇÃO ELEVATÓRIA DE ESGOTO COM VAZÃO MAIOR OU IGUAL A 309 M³/H – 85,87 L/S

15. Aduz o Sr. Prefeito que a comprovação de execução anterior de estação elevatória de esgoto com vazão mínima exigida no edital de 309m³/h deu-se por ser esta a vazão das estações que serão construídas.

15.1. Entretanto, compulsando a capacidade das bombas de cada estação estabelecidas no orçamento do projeto básico, vê-se que serão as seguintes as vazões das estações elevatórias de esgoto a serem construídas:

Item	**Estação Elevatória**	**Vazão (m³/h)**	**Fls (anexo 2)**
01	EE Preventório	17,2	465
02	EE Santa Luzia	103,0	467
03	EE São Vicente de Paula	309,0	469
04	EE Joaz de Souza 1	467,0	471

Item	Estação Elevatória	Vazão (m³/h)	Fls (anexo 2)
05	EE Joaz de Souza 2	98,6	474
06	EE1 (ETE)	233,0	478
07	EE2 (ETE)	113,0	479

15.2. Portanto, vê-se que há apenas uma estação elevatória com vazão de 309,0m³/h. Logo, não procede a justificativa do gestor para a escolha de tal vazão como a mínima a ser exigida na qualificação técnica da licitação.

15.3. A análise do projeto básico indica que os serviços envolvidos na construção das estações de tratamento de esgoto, independentemente da vazão, são similares. O próprio justificante informa que a técnica construtiva de uma é a mesma técnica construtiva de cinco. Ou seja, não se vislumbra o porquê da definição do parâmetro 309m³/h.

15.4. A propósito, conforme a jurisprudência desta corte, é necessária a motivação, no processo licitatório, das exigências de qualificação técnica, demonstrando-se a sua necessidade, suficiência e pertinência com o objeto licitado. Neste sentido, veja-se o teor de determinação exarada no Acórdão N.º 32/2003-Primeira Câmara:

9.2 - determinar ao Município de Macapá/AP que, nas licitações realizadas com recursos públicos federais, ao inserir nos editais exigência de comprovação de capacidade técnica, de que trata o art. 30 da Lei n. 8.666/1993, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, consigne no respectivo processo, expressa e publicamente, os motivos dessa exigência, e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição do caráter competitivo do certame

15.5. Vê-se, assim, a insuficiência das justificativas da escolha dos serviços necessários à comprovação da qualificação técnica dos licitantes no processo da licitação (fl. 705, anexo 2) e, ainda, das trazidas a posteriori, em atendimento à oitiva ora apreciada.

16. Analisando-se o orçamento do projeto básico da licitação, se conclui pela pequena significância do preço do serviço em comento em relação ao valor previsto para a obra. É que no preço total considerado pela Prefeitura de Parnaíba/PI para avaliar o peso das estações elevatórias de esgoto no orçamento global da obra estão incluídos serviços relativos à construção das linhas de recalque originadas em cada estação elevatória.

16.1. Com efeito, os orçamentos básicos das estações elevatórias de esgoto Preventório, Santa Luzia, São Vicente de Paula, Joaz de Souza 1 e Joaz de Souza 2 (fls. 465/475, anexo 2) consignam dois grupos de serviços, um relativo às estações e outro referente às linhas de recalque.

16.2. A execução de linhas de recalque guarda semelhança técnica com a execução de rede de esgoto ou implantação de adutoras, posto que os serviços envolvidos de locação, escavação e reaterro de valas, assentamento de tubulação etc. são similares. Não obstante, em nada se assemelham à construção de estações elevatórias, que requerem serviços distintos, como estrutura de concreto armado, instalações hidromecânicas e elétricas etc.

16.3. Assim, o valor previsto para as estações elevatórias da obra em análise, desconsiderando as linhas de recalque que originam, está expresso na tabela abaixo:

Item	Estação Elevatória	Preço (R$)
01	EE Preventório	43.218,10
02	EE Santa Luzia	78.431,82
03	EE São Vicente de Paula	195.516,38
04	EE Joaz de Souza 1	182.170,97
05	EE Joaz de Souza 2	82.224,50
06	EE1 (ETE)	139.884,56
07	EE2 (ETE)	65.757,91
	SUBTOTAL	787.204,24
	BDI (30%)	236.161,27
	TOTAL	1.023.365,51

16.4. Nesta análise, a verdadeira participação dos serviços de "execução de estação elevatória" (de forma genérica, sem especificação de vazão) no objeto da licitação é de apenas 2,23% (R$1.023.365,51/R$45.816.470,60). Considerando-se o serviço adotado como critério de qualificação

técnica, ou seja, "estação elevatória de esgotos com vazão maior ou igual a 309m³/h)", este percentual é ainda mais reduzido, haja vista que apenas duas estações atendem tal critério.

17. Portanto, permanecem os indícios de que a exigência de execução prévia de "estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s", contida nos itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do Edital da Concorrência n.º 004/2008, foi restritiva à competitividade do certame.

A.3.2 EXECUÇÃO DE REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, EM TUBO DE PVC DE FOFO COM DIÂMETRO MAIOR OU IGUAL A 250 MM

18. Sobre este item das exigências de qualificação técnica, não há justificativa para a escolha do diâmetro mínimo de 250mm. Com efeito, não vislumbro ser tecnicamente mais ou menos complexo executar redes de água em diâmetros menores. As justificativas constantes do processo licitatório (anexo 2, fl. 705) e as apresentadas em resposta às oitivas efetuadas não trazem resposta a este ponto.

18.1. Depreende-se da análise do orçamento da rede de abastecimento de água (fls. 453/455, anexo 2) que serão utilizados tubos de vários tipos e diâmetros, com as seguintes extensões:

Item	Tubulação	Quant. (m)
01	Tubo FoFo dúctil K7 PB JE Ø 350 MM	1.020,00
02	Tubo de PVC DEFoFo - D=300MM	381,00
03	Tubo de PVC DEFoFo - D=250MM	972,00
04	Tubo de PVC DEFoFo - D=200MM	2.881,00
05	Tubo de PVC DEFoFo - D=150MM	2.683,00
06	Tubo de PVC - D=100MM	1.490,00
07	Tubo de PVC - D=75MM	2.855,00
08	Tubo de PVC - D=50MM	24.509,00

18.2. Vê-se, portanto que o argumento do gestor de que seria ilegítimo que a Prefeitura escolhesse tubulações de diâmetros não envolvidos no projeto, mesmo se válido, não impossibilitaria a definição de um diâmetro menor, haja vista que há no projeto tais diâmetros, inclusive em quantidades maiores.

19. Quanto à quantidade mínima exigida, no caso em comento, não foi limitada a 50% do total previsto no projeto básico, como afirma o gestor na resposta à oitiva, bem como o Secretário de Infra-Estrutura do Município na definição dos parâmetros para avaliação da qualificação técnica dos licitantes (anexo 2, fl. 705). A quantidade de tubo de PVC DEFoFo com diâmetro superior a 250mm é de 1.353m [381m + 972m (itens 2 e 3 da tabela acima)] e, portanto, utilizando-se o critério referido, a quantidade mínima deveria ser de aproximadamente 680m., no entanto, adotou-se o mínimo de 1.200m como parâmetro, ou seja, cerca de 90% do total previsto.

20. Destarte, também quanto a este item de qualificação técnica do edital permanecem os indícios de excessividade e, em decorrência, de restrição à competição.

A.3.3 EXECUÇÃO DE ADUTORA, EM TUBO DE FOFO COM DIÂMETRO MAIOR OU IGUAL A 350 MM

21. Sobre a baixa materialidade do serviço em relação ao total da obra (2,27%, v. tabela do item 9 retro), o gestor argumenta que se trata de serviço que é a própria razão de ser da obra de abastecimento de água e, portanto, a demonstração de capacitação técnica para executar uma adutora era fundamental à Administração. Argumenta, ainda, tratar-se de item de valor significativo em relação ao investimento a ser efetuado pelos cofres do município (7,6% do valor da contrapartida).

21.1. A Lei 8.666/93 prevê, em seu art. 30, § 1º, inciso I, que para a capacitação técnico-profissional de um licitante poderá ser exigida experiência anterior apenas quanto às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Portanto, é descabido o argumento de que tal item é significativo, quando observado o total do investimento que será feito pela Prefeitura de Parnaíba.

21.2. Nada obstante, é forçoso admitir que, como aduz o gestor, em uma obra de abastecimento de água via sistema adutor é imprescindível a exigência, para aferição da qualificação técnica dos licitantes, de execução prévia dos serviços de adutora, pois trata-se do item com maior relevância técnica neste tipo de obra.

21.3 Nada obstante, em uma licitação com objeto tão amplo como a Concorrência n.º 004/2008, que inclui coleta e tratamento de esgoto, adutora e rede de distribuição de água, terraplanagem, pavimentação, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, edificação de residências, execução de módulos sanitários, paisagismo etc., a exigência em apreço, face à baixa

materialidade do item, torna-se restritiva, na medida em que certamente é reduzido o número de empresas que detém acervo em campos tão distintos.

22. Ademais, também não restou justificada a exigência do diâmetro mínimo de 350mm, posto que não se esclarece, nem no processo licitatório nem nas justificativas decorrentes da oitiva efetuada, o que torna necessário e suficiente a adoção de tal parâmetro. Veja-se que, em princípio, uma empresa que tenha executado adutoras com diâmetros menores (250 ou 300mm por exemplo) estaria, também, apta a executar a adutora licitada.

22.1. O argumento trazido pelo gestor de que seria ilegítimo que a Prefeitura escolhesse tubulações de diâmetros não envolvidos no projeto não encontra respaldo na Lei 8.666/93, que em seu art. 30 autoriza, para fins de aferição da qualificação técnica dos licitantes, a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade compatível em características (inciso I) ou com características semelhantes (§ 1º, inciso I). Não há, portanto, vedação à adoção de diâmetros diferentes daqueles previstos no projeto, basta que o serviço adotado como parâmetro seja tecnicamente similar ao que se pretende contratar.

23. Em conseqüência, as justificativas e documentos trazidos não lograram descaracterizar os indícios de que a exigência em apreço sido restritiva à competitividade do certame.

A.3.4 EXECUÇÃO DE RESERVATÓRIO EM CONCRETO ARMADO, VOLUME MAIOR OU IGUAL A 2.000 M3

24. O gestor aduz que, diferentemente do afirmado pela representante, a participação relativa deste item no orçamento global da obra é de 4,41% (na representação consta 0,85%), alegando que seu preço no orçamento básico é de R$2.021.794,48 e não de apenas R$391.515,02.

24.1. Consultando o orçamento deste item da obra (fls. 457/459) verifica-se que o centro de reservação de água tratada previsto para a obra será constituído dos seguintes reservatórios de concreto armado (um de cada), com os seguintes preços:

Item	**Tubulação**	**Custo (R$)**	**Preço (R$) BDI 30%**
01	Reservatório apoiado de concreto 1.500m³	326.879,03	424.942,74
02	Reservatório apoiado de concreto 2.000m³	391.515,02	508.969,53
03	Reservatório elevado de concreto 200m³	132.878,08	172.741,50

24.2. Portanto, o valor considerado pela representante para determinação do percentual de participação do item no orçamento da obra foi o custo (sem BDI) do reservatório de 2.000m³ previsto no projeto básico. Já a Prefeitura Municipal de Parnaíba considerou para tal o preço de toda a estrutura de reservação de água tratada prevista para a obra (R$2.021.794,48, fl.459, anexo 2).

24.3. A participação efetiva do item no orçamento da obra deve ser calculada considerando-se o seu preço (BDI incluso), sendo, portanto, de 1,11% (R$508.969,53/R$48.816.470,60). Assim, verifica-se não se tratar de um serviço de valor significativo no conjunto da obra.

25. Além disso, não restou demonstrada, nem no processo da licitação nem nas razões trazidas em decorrência da oitiva, as justificativas para a definição do parâmetro 2.000m³ para a capacidade do reservatório exigido na qualificação técnica. Em princípio, também neste caso, a execução de reservatórios, mesmo com capacidade menor, comprovaria a aptidão técnica.

26. Destarte, também sobre este ponto não lograram os justificantes descaracterizar os indícios de restrição à competição.

A.3.5 EXECUÇÃO DE SARJETA EM CONCRETO

27. Para justificar a inclusão do item "sarjeta de concreto" como necessário à qualificação técnica dos pretendentes à contratação, apesar de ser de baixa materialidade no contexto da obra [3,64%, segundo a própria Prefeitura de Parnaíba/PI (v. tabela do item 9 retro)], o gestor argumenta que se trata de item significativo em relação ao investimento a ser custeado pelo município e, ainda, que, sendo um serviço de execução corrente por todos os construtores, não representou, nem poderia representar, impedimento à habilitação nem afastamento de potenciais interessados.

27.1. Conforme mencionado no item 21.1 retro, o primeiro argumento, relativo à importância do item em relação aos recursos municipais envolvidos na obra, não encontra amparo legal, portanto, não se trata de um serviço de valor significativo no contexto do projeto.

27.2. O próprio gestor ao alegar que a execução de sarjetas de concreto é um serviço de execução corrente, afirma a pequena relevância técnica do serviço. Logo, também não atende ao requisito da relevância.

27.3. Portanto, trata-se de serviço que não atende a nenhum dos requisitos previstos no art. 30, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93 e, assim sendo, não poderia ter participado dos critérios de aferição da qualificação técnica dos licitantes. Quanto à informação de que tal exigência não representou impedimento à habilitação nem afastamento de potenciais interessados, tenho que não pode ser acatada por estar desacompanhada de qualquer evidência. Aliás, a própria representação originadora destes autos conspira contra esta tese.

28. Assim, permanecem os indícios de que a exigência em apreço foi excessiva e ilegal, implicando em restrição à competitividade do certame.

A.3.6 EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA COM ESPESSURA = 3 CM

29. Tal item de aferição da capacitação técnica dos licitantes, embora não tenha sido alvo da representação da Construtora Sucesso S.A., foi citado no despacho que determinou a suspensão cautelar ora combatida e, em decorrência, foi objeto das justificativas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Parnaíba.

30. Pelo que se depreende do arrazoado do gestor, a fixação do parâmetro "espessura = 3cm" teve o intuito de possibilitar a comparação das quantidades contidas em atestados que tenham este serviço medido em volume (m³) com a área mínima de execução do serviço exigida no edital (em m²). Não implicou, portanto, na não aceitação de serviços de pavimentação em espessuras distintas.

30.1. Nada obstante, não é isso o que a leitura do edital faz crer. Com efeito, a interpretação das norma editalícias que estabelecem tal item como requisito de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital, fls. 12/13, v.p.) é que é exigido dos licitantes a comprovação de já ter executado 62.500m² de pavimentação asfáltica com espessura de 3cm e que possua em seu quadro permanente profissional detentor de atestado ou certidão por execução de pavimentação asfáltica na referida espessura.

30.2. Durante o processo licitatório não houve qualquer esclarecimento acerca do assunto. Portanto, pela letra do edital, aqueles que tivessem realizado serviços de pavimentação asfáltica em espessuras diversas da exigida, mesmo que maiores, não cumpriam os requisitos de qualificação técnica exigidos, o que, sem dúvida, tem o condão de afastar possíveis interessados.

31. Destarte, não se pode acatar as justificativas do gestor municipal acerca deste ponto, mantendo-se os indícios de que a exigência em apreço limitou a concorrência.

B. INTEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

B.1 ARGUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA E DA CONSTRUTORA JUREMA LTDA.

32. Sobre este ponto, as partes argumentam, em suma, que a impugnação ao edital oferecida pela Construtora Sucesso foi intempestiva, posto que se deu há apenas 4 (quatro) dias úteis da data marcada para a abertura do certame e a Lei 8.666/93, em seu art. 41, § 1º, estabelece que a data limite para impugnação do edital é o quinto dia útil anterior à abertura dos envelopes de habilitação.

32.1. Para fundamentar esta tese, o gestor municipal defende que a Construtora Sucesso S.A., na ocasião, não se enquadrava na condição de licitante de forma a não poder usufruir do prazo mais elástico para impugnação do edital estabelecido no § 2º do mesmo artigo 41 (até o segundo dia útil anterior à abertura dos envelopes de habilitação). É que, segundo a autoridade municipal, licitante é quem, pelo menos potencialmente, reúne condições para participar do processo e a representante, quando da apresentação da impugnação, já havia recebido a informação de que não reunia as condições necessárias a habilitar-se.

32.1.1.Refere-se, o gestor, à resposta a pedido de esclarecimento formulado pela Construtora Sucesso Ltda. (v. fls. 789 e 792, anexo 2) pela qual o Coordenador de Licitações e Contratos da municipalidade informa à construtora da impossibilidade de aceitação de comprovação de serviços com características distintas daqueles escolhidos para aferir a qualificação técnica dos licitantes.

33. Defendem também que a resposta à impugnação, embora desnecessária, já que tal impugnação teria sido intempestiva, foi dada dentro do prazo previsto no art. 30, § 1º da Lei 8.666/93, ou seja, em até três dias úteis após o oferecimento da impugnação, tendo ocorrido há apenas um dia da abertura do certame em decorrência da demora da construtora em oferecer a contestação ao edital.

B.2. ANÁLISE

34. O argumento de que a Construtora Sucesso S.A. não se enquadrava na condição de licitante é descabido. Basta ver que referida empresa adquiriu o edital da licitação e, diga-se, ao custo de R$2.000,00, como faz prova a documentação inserta à fl. 780, anexo 2. Além disso, não é possível

definir quem reúne ou não as condições habilitatórias antes da apresentação e análise dos documentos de habilitação.

35. Entretanto, a Comissão de Licitação ao conhecer a impugnação, ao contrário do que afirma o Sr. Prefeito Municipal, reconheceu a condição de licitante da impugnante e proferiu sua decisão dentro do prazo legalmente estabelecido.

36. Portanto, sem adentrar o mérito da resposta à impugnação, entendo que, apesar de esta ter-se dado há apenas um dia da abertura dos envelopes de habilitação, ocorreu dentro do prazo estabelecido no art. 41, § 1º da Lei 8.666/93, pelo que considero descaracterizado o indício de irregularidade em comento.

C. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DA FONTE DOS RECURSOS NO EDITAL

C.1 ARGUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA E DA CONSTRUTORA JUREMA LTDA.

37. Acerca deste indício, os justificantes alegam que o Edital traz, em seu item 3.2 (fl. 08, v.p.) informação suficiente acerca da fonte de financiamento da obra, verbis:

"As despesas decorrentes desta licitação correrão à conta da seguinte dotação orçamentária: Projeto/Atividade 1195, elemento de despesa 3.3.90.39, 4.4.90.51 e 4.4.90.52, Fonte 100 e 110, composta por recursos próprios, e de convênios com a União e o Estado."

38. A Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI encaminhou, ainda, diversas Notas de Empenho de recursos para assegurar o pagamento das obras.

C.2. ANÁLISE

39. A inclusão deste item como indício de irregularidade decorreu da forma genérica como foi apresentada a fonte de recursos da obra no Edital, vez que informa tratar-se de recursos do Município de Parnaíba/PI e oriundos de convênios com o Estado do Piauí e com a União, sem especificar a que convênios se refere e, ainda, apresentando dados genéricos de projeto/atividade, fonte e natureza da despesa, insuficientes à identificação exata do programa de trabalho do OGU a que se refere. Tal generalidade indica a possibilidade de, de fato, não haver previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes da contratação, em afronta ao disposto no art. 7º, § 1º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93.

40. Nada obstante, foram apresentadas cópia do Contrato de Repasse n.º 0218772-40/2007, firmado entre o Ministério das Cidades e o Município de Parnaíba para execução do objeto compatível com o da Concorrência n.º 004/2008 (fls. 4570/4576, anexo 2), prevendo a transferência de até R$31.000.000,00 de recursos federais, bem como três Notas de Empenho referentes ao citado ajuste, no montante de R$8.835.775,59, o que leva à conclusão de que há, de fato, recursos orçamentários para a obra.

41. Destarte, entendo que as justificativas apresentadas possam ser acatadas quanto a este indício.

CONCLUSÃO

42. Diversas ocorrências relatadas na representação originadora dos autos não lograram ser descaracterizadas pelas partes inquiridas em oitiva. Em reforço a estas ocorrências, outras foram identificadas na análise da documentação acostada em resposta à diligência e, ainda, em decorrência dos fatos trazidos na representação apresentada pela Construtora Celi Ltda., apensa a estes autos (TC 015.160/2008-6).

43. Destarte, entendo que a decisão cautelar consistente na suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008 de Prefeitura Municipal de Parnaíba deve ser mantida, tendo em vista estarem caracterizadas as seguintes ocorrências na condução daquele certame:

a) exigências de capacitação técnica relativas a itens que não atendem, cumulativamente, aos critérios de relevância técnica e valor significativo, bem como sem a necessária justificativa acerca da necessidade e suficiência dos parâmetros adotados, em desacordo com o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, consubstanciadas nos seguintes serviços adotados para fins de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital):

a.1) execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de vazão mínima adotado;

a.2) execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC DeFoFo com diâmetro maior ou igual a 250mm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.3) execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350mm – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.4) execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000m³ – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de capacidade mínima adotado;

a.5) execução de sarjeta em concreto – baixa relevância técnica e valor pouco significativo em relação ao total da obra;

a.6) execução de pavimentação asfáltica com espessura = 3cm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de espessura adotado.

b) exigência, como condição de habilitação relacionada à "regularidade fiscal", do recolhimento de R$ 2.000,00 (...), pertinente à aquisição do edital (item 6.2.5 do Edital, fl. 10, v.p.), em inobservância ao disposto nos arts. 29 (que elenca exaustivamente a documentação referente à comprovação da regularidade fiscal) e 32, § 5º (que limita a cobrança pelo fornecimento do edital "ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida") da Lei 8.666/93, o que configura uma previsão editalícia apta a restringir o caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei;

c) ausência, sem justificativa técnica, de parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 e em detrimento da competitividade do certame e da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que:

c.1) o objeto da Concorrência n.º 004/2008 é um complexo de obras distintas, atinentes à ramos de especialização diversos, discriminadas na tabela abaixo, cuja licitação de maneira parcelada, proporcionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e, em conseqüência, aumento da competitividade do certame;

Item	**Obra**	**Preço Básico (R$)**	**% do Total**
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	2,3%
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	4,4%
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	5,8%
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	10,4%
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	6,5%
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	8,0%
07	Execução de módulos sanitários	2.523.303,09	5,5%
08	Terraplenagem e contenção de encostas	799.780,85	1,7%
09	Pavimentação de ruas	9.630.507,87	21,0%
10	Drenagem de águas pluviais	10.943.190,64	23,9%
11	Reassentamento urbano (construção de casas)	1.978.660,92	4,3%
12	Iluminação pública	2.362.648,89	5,2%
13	Paisagismo	447.343,65	1,0%
	Total do empreendimento	**45.816.470,60**	**100,00%**

c.2) faz parte do único lote objeto da licitação o fornecimento de materiais e equipamentos de valor significativo, conforme tabela abaixo, sobre os quais incide o mesmo LDI (30%) relativo aos demais serviços do objeto licitado, apesar de suas naturezas bastante distintas, em evidente restrição à participação das empresas fornecedoras de tais itens (que poderiam participar se houvesse licitação autônoma) e com prejuízo à contratação mais vantajosa para a Administração.

Item	**Obra**	**Preço (R$)**		**% Obra**	**Materiais/ Equipamentos**
		Total	**Mat./Equip.**		
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	946.531,11	91,1%	tubos, conexões
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	534.034,90	26,4%	tubos, conexões, bombas
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	1.880.941,07	70,7%	tubos, conexões
04	Rede de coleta de esgoto	4.750.742,70	1.250.007,73	26,3%	tubos, conexões

Item	Obra	Preço (R$)		% Obra	Materiais/ Equipamentos
		Total	Mat./Equip.		
	sanitário				
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	2.369.730,21	79,1%	tubos, conexões, bombas
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	1.250.247,97	34,1%	tubos, conexões, bombas

d) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitários, em inobservância ao disposto no art. 48, inciso II, c/c art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e à jurisprudência sobre a matéria do TCU (cf. Acórdão 1.387/06-Plenário), o que possibilitou aceitação de proposta com preços unitários de alguns itens significativamente superiores aos do orçamento-base do certame (p. ex. transporte de material exceto rocha DMT=2,0Km e transporte de material de jazida – distância=3,0Km, do orçamento da obra da estação de tratamento de esgoto, cujos preços da Construtora Jurema Ltda. contém acréscimos, em relação ao projeto básico, equivalentes a 77,4% e 50,2 %, respectivamente).

e) exigência cumulativa, como condição de qualificação econômico-financeira, de garantia de proposta e de comprovação de capital integralizado, respectivamente nos valores de 1% e 10% do valor previsto para a contratação, conforme itens 6.3.1 c/c 8.1.1 e 6.3.2 do edital (fls. 11 e 14, v.p.), em desacordo com o previsto no art. 31, §2º da Lei n.º 8.666/93.

f) inabilitação indevida da Construtora Celi Ltda., sob a alegação de descumprimento dos itens 6.2.3, 6.4.4 e 6.4.7, quando a documentação de habilitação apresentada pela referida empresa atendeu às exigências do edital, em afronta ao princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, explicitados no art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93.

44. Portanto, entendo deva ser mantida a decisão de suspensão cautelar da execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008, bem como autorizada a audiência do Sr. Prefeito Municipal de Parnaíba e dos membros da Comissão de Licitação responsável pelo certame (v. portaria de designação à fl. 703-A, anexo 2) acerca das ocorrências identificadas. Entendo pertinente, ainda, que seja franqueada oportunidade à Construtora Jurema Ltda. de se manifestar sobre tais ocorrências, tendo em vista que a decisão de mérito deste processo poderá culminar na anulação da licitação em apreço e, em conseqüência, do contrato que lhe corresponde.

45. Sobre o argumento do Prefeito Municipal de Parnaíba/PI de que a manutenção da decisão cautelar proferida incorre em perigo da demora inverso, tendo em vista a proximidade do período eleitoral e, em conseqüência, eminente suspensão de repasses financeiros, entendo possa ser esclarecido que a decisão proferida suspendeu somente a execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008, sem interferir na eficácia do Contrato de Repasse firmado com vistas a dar suporte financeiro ao empreendimento.

46. Cumpre registrar, ainda, que a Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI interpôs agravo (v. anexo 3) contra a decisão de suspender, cautelarmente, a execução do Contrato n.º 352/2008 (fls. 132/137, v. p.), decorrente da Concorrência n.º 004/2008. As razões do agravo são as mesmas da resposta à oitiva apresentada pela Prefeitura, pelo que, entendo deva ser julgado improcedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante todo o exposto, e considerando o agravo interposto, reputo pertinente encaminhar os autos ao colegiado competente propondo seja(m):

47.1. conhecido o agravo interposto pela Prefeitura de Parnaíba/PI contra a decisão de suspensão cautelar do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008 daquele município para, no mérito, julgá-lo improcedente;

47.2. mantida a decisão que determinou, nos temos do art. 276 do RI/TCU, a suspensão cautelar da execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008 da Prefeitura Municipal de Parnaíba até decisão definitiva desta Corte de Contas sobre a matéria tratada no presente feito;

47.3 determinada, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a realização das audiências a seguir especificadas, para que os responsáveis indicados apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa:

47.3.1. do Sr. José Hamilton Furtado Castelo Branco, Prefeito Municipal de Parnaíba/PI; da Sra. Françoise Lopes Bittencourt, da Sra. Eliane Mara Ribeiro de Moraes e do Sr. José Narciso D'Almeida Castro Júnior, respectivamente Presidente e Membros da Comissão de Licitação da Concorrência n.º 004/2008 da Prefeitura Municipal de Parnaíba; e do Sr. Nilberto Santana Pereira, Coordenador de

Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Parnaíba, acerca das seguintes ocorrências havidas na condução da Concorrência n.º 004/2008 da Prefeitura Municipal de Parnaíba:

a) exigências de capacitação técnica relativas a itens que não atendem, cumulativamente, aos critérios de relevância técnica e valor significativo, bem como sem a necessária justificativa acerca da necessidade e suficiência dos parâmetros adotados, em desacordo com o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, consubstanciadas nos seguintes serviços adotados para fins de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital):

a.1) execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de vazão mínima adotado;

a.2) execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC DeFoFo com diâmetro maior ou igual a 250mm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.3) execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350mm – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.4) execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000m³ – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de capacidade mínima adotado;

a.5) execução de sarjeta em concreto – baixa relevância técnica e valor pouco significativo em relação ao total da obra;

a.6) execução de pavimentação asfáltica com espessura = 3cm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de espessura adotado.

b) exigência, como condição de habilitação relacionada à "regularidade fiscal", do recolhimento de R$ 2.000,00 (...), pertinente à aquisição do edital (item 6.2.5 do Edital, fl. 10, v.p.), em inobservância ao disposto nos arts. 29 (que elenca exaustivamente a documentação referente à comprovação da regularidade fiscal) e 32, § 5º (que limita a cobrança pelo fornecimento do edital "ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida") da Lei 8.666/93, o que configura uma previsão editalícia apta a restringir o caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei;

c) ausência, sem justificativa técnica, de parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 e em detrimento da competitividade do certame e da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que:

c.1) o objeto da Concorrência n.º 004/2008 é um complexo de obras distintas, atinentes à ramos de especialização diversos, discriminadas na tabela abaixo, cuja licitação de maneira parcelada, proporcionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e, em conseqüência, aumento da competitividade do certame;

Item	**Obra**	**Preço Básico (R$)**	**% do Total**
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	2,3%
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	4,4%
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	5,8%
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	10,4%
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	6,5%
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	8,0%
07	Execução de módulos sanitários	2.523.303,09	5,5%
08	Terraplenagem e contenção de encostas	799.780,85	1,7%
09	Pavimentação de ruas	9.630.507,87	21,0%
10	Drenagem de águas pluviais	10.943.190,64	23,9%
11	Reassentamento urbano (construção de casas)	1.978.660,92	4,3%
12	Iluminação pública	2.362.648,89	5,2%
13	Paisagismo	447.343,65	1,0%
	Total do empreendimento	**45.816.470,60**	**100,00%**

c.2) faz parte do único lote objeto da licitação o fornecimento de materiais e equipamentos de valor significativo, conforme tabela abaixo, sobre os quais incide o mesmo LDI (30%) relativo aos demais serviços do objeto licitado, apesar de suas naturezas bastante distintas, em evidente restrição à

participação das empresas fornecedoras de tais itens (que poderiam participar se houvesse licitação autônoma) e com prejuízo à contratação mais vantajosa para a Administração.

Item	Obra	Preço (R$)		% Obra	Materiais/ Equipamentos
		Total	Mat./Equip.		
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	946.531,11	91,1%	tubos, conexões
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	534.034,90	26,4%	tubos, conexões, bombas
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	1.880.941,07	70,7%	tubos, conexões
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	1.250.007,73	26,3%	tubos, conexões
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	2.369.730,21	79,1%	tubos, conexões, bombas
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	1.250.247,97	34,1%	tubos, conexões, bombas

d) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitários, em inobservância ao disposto no art. 48, inciso II, c/c art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e à jurisprudência sobre a matéria do TCU (cf. Acórdão 1.387/06-Plenário), o que possibilitou aceitação de proposta com preços unitários de alguns itens significativamente superiores aos do orçamento-base do certame (p. ex. transporte de material exceto rocha DMT=2,0Km e transporte de material de jazida – distância=3,0Km, do orçamento da obra da estação de tratamento de esgoto, cujos preços da Construtora Jurema Ltda. contém acréscimos, em relação ao projeto básico, equivalentes a 77,4% e 50,2 %, respectivamente).

e) exigência cumulativa, como condição de qualificação econômico-financeira, de garantia de proposta e de comprovação de capital integralizado, respectivamente nos valores de 1% e 10% do valor previsto para a contratação, conforme itens 6.3.1 c/c 8.1.1 e 6.3.2 do edital (fls. 11 e 14, v.p.), em desacordo com o previsto no art. 31, §2º da Lei n.º 8.666/93.

f) inabilitação indevida da Construtora Celi Ltda., sob a alegação de descumprimento dos itens 6.2.3, 6.4.4 e 6.4.7, quando a documentação de habilitação apresentada pela referida empresa atendeu às exigências do edital, em afronta ao princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, explicitados no art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93.

47.3.2. da Sra. Rosela Vasconcelos da Cunha, Membro da Comissão de Licitação da Concorrência n.º 004/2008, tendo atuado na elaboração do edital do certame, pelas ocorrências a seguir especificadas, relacionadas ao conteúdo do referido edital:

a) exigências de capacitação técnica relativas a itens que não atendem, cumulativamente, aos critérios de relevância técnica e valor significativo, bem como sem a necessária justificativa acerca da necessidade e suficiência dos parâmetros adotados, em desacordo com o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, consubstanciadas nos seguintes serviços adotados para fins de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital):

a.1) execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de vazão mínima adotado;

a.2) execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC DeFoFo com diâmetro maior ou igual a 250mm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.3) execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350mm – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.4) execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000m³ – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de capacidade mínima adotado;

a.5) execução de sarjeta em concreto – baixa relevância técnica e valor pouco significativo em relação ao total da obra;

a.6) execução de pavimentação asfáltica com espessura = 3cm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de espessura adotado.

b) exigência, como condição de habilitação relacionada à "regularidade fiscal", do recolhimento de R$ 2.000,00 (...), pertinente à aquisição do edital (item 6.2.5 do Edital, fl. 10, v.p.), em inobservância ao disposto nos arts. 29 (que elenca exaustivamente a documentação referente à comprovação da regularidade fiscal) e 32, § 5º (que limita a cobrança pelo fornecimento do edital "ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida") da Lei 8.666/93, o que configura uma previsão editalícia apta a restringir o caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei;

c) ausência, sem justificativa técnica, de parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 e em detrimento da competitividade do certame e da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que:

c.1) o objeto da Concorrência n.º 004/2008 é um complexo de obras distintas, atinentes à ramos de especialização diversos, discriminadas na tabela abaixo, cuja licitação de maneira parcelada, proporcionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e, em conseqüência, aumento da competitividade do certame;

Item	**Obra**	**Preço Básico (R$)**	**% do Total**
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	2,3%
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	4,4%
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	5,8%
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	10,4%
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	6,5%
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	8,0%
07	Execução de módulos sanitários	2.523.303,09	5,5%
08	Terraplenagem e contenção de encostas	799.780,85	1,7%
09	Pavimentação de ruas	9.630.507,87	21,0%
10	Drenagem de águas pluviais	10.943.190,64	23,9%
11	Reassentamento urbano (construção de casas)	1.978.660,92	4,3%
12	Iluminação pública	2.362.648,89	5,2%
13	Paisagismo	447.343,65	1,0%
	Total do empreendimento	**45.816.470,60**	**100,00%**

c.2) faz parte do único lote objeto da licitação o fornecimento de materiais e equipamentos de valor significativo, conforme tabela abaixo, sobre os quais incide o mesmo LDI (30%) relativo aos demais serviços do objeto licitado, apesar de suas naturezas bastante distintas, em evidente restrição à participação das empresas fornecedoras de tais itens (que poderiam participar se houvesse licitação autônoma) e com prejuízo à contratação mais vantajosa para a Administração.

Item	**Obra**	**Preço (R$)**		**% Obra**	**Materiais/ Equipamentos**
		Total	**Mat./Equip.**		
01	Adutora de água tratada	1.039.204,71	946.531,11	91,1%	tubos, conexões
02	Centro de reservação de água tratada	2.021.794,48	534.034,90	26,4%	tubos, conexões, bombas
03	Rede de distribuição de água tratada	2.661.321,53	1.880.941,07	70,7%	tubos, conexões
04	Rede de coleta de esgoto sanitário	4.750.742,70	1.250.007,73	26,3%	tubos, conexões
05	Estações elevatórias de esgoto	2.995.894,62	2.369.730,21	79,1%	tubos, conexões, bombas
06	Estação de tratamento de esgoto	3.662.076,65	1.250.247,97	34,1%	tubos, conexões, bombas

d) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitários, em inobservância ao disposto no art. 48, inciso II, c/c art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e à jurisprudência sobre a matéria do TCU (cf. Acórdão 1.387/06-Plenário), o que possibilitou aceitação de proposta com preços unitários de alguns itens significativamente superiores aos do orçamento-base do certame (p. ex. transporte de material exceto rocha DMT=2,0Km e transporte de material de jazida – distância=3,0Km, do orçamento da obra da estação de tratamento de esgoto, cujos preços da Construtora Jurema Ltda. contém acréscimos, em relação ao projeto básico, equivalentes a 77,4% e 50,2 %, respectivamente).

e) exigência cumulativa, como condição de qualificação econômico-financeira, de garantia de proposta e de comprovação de capital integralizado, respectivamente nos valores de 1% e 10% do valor previsto para a contratação, conforme itens 6.3.1 c/c 8.1.1 e 6.3.2 do edital (fls. 11 e 14, v.p.), em desacordo com o previsto no art. 31, §2º da Lei n.º 8.666/93.

47.3.3. do Sr. Paulo Henrique Ribbentrop Castelo Branco, Secretário de Infra-estrutura do Município de Parnaíba, responsável pela indicação dos parâmetros de aferição de qualificação técnica no edital da Concorrência n.º 004/2008 da Prefeitura Municipal de Parnaíba, pela ocorrências a seguir especificadas:

a) exigências de capacitação técnica relativas a itens que não atendem, cumulativamente, aos critérios de relevância técnica e valor significativo, bem como sem a necessária justificativa acerca da necessidade e suficiência dos parâmetros adotados, em desacordo com o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, consubstanciadas nos seguintes serviços adotados para fins de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital):

a.1) execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de vazão mínima adotado;

a.2) execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC DeFoFo com diâmetro maior ou igual a 250mm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.3) execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350mm – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.4) execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000m³ – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de capacidade mínima adotado;

a.5) execução de sarjeta em concreto – baixa relevância técnica e valor pouco significativo em relação ao total da obra;

a.6) execução de pavimentação asfáltica com espessura = 3cm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de espessura adotado;

47.4. franqueada a oportunidade à Construtora Jurema Ltda. para que, se desejar, manifeste-se na defesa dos seus interesses acerca das ocorrências descritas anteriormente, que podem culminar na anulação da Concorrência n.º 004/2008 da Prefeitura Municipal de Parnaíba e, em conseqüência, do contrato dela decorrente;

47.4 esclarecido às partes signatárias do Contrato de Repasse n.º 0218772-40/2007, firmado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Parnaíba/PI, que a decisão cautelar proferida suspendeu a execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 004/2008, sem interferir na eficácia do referido Contrato de Repasse."

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Agravos interpostos pelo Município de Parnaíba/PI e pela Construtora Jurema Ltda. contra medida cautelar adotada por meio do despacho de fls. 49/51, determinando a suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008 e a oitiva dos agravantes para, no prazo de dez dias, manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Construtora Sucesso S.A, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

"c.1) as exigências de capacitação técnico-operacional previstas no item 6.4.2.1, números 1, 2, 4, 5, 6 e 8, do Edital, as quais restringiram o caráter competitivo da licitação, uma vez que não se referem a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado (tais parcelas correspondem a 1,71 %, 0,67 %, 0,21 %, 2,26 %, 0,85 % e 3,28 %, respectivamente, do valor total do orçamento-base do certame), em desrespeito ao disposto no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

c.2) a resposta à impugnação ao edital foi dada na véspera da data de abertura do certame, em inobservância ao prazo de três dias úteis, previsto no art. 41, § 4º, da Lei 8.666/93; e

c.3) o Edital não especificou a fonte de financiamento do objeto licitado [o item 3.2 do edital - fl. 08 - diz, apenas, de forma genérica, que as despesas serão financiadas por "recursos próprios" e

"convênios com a União e o Estado", ao passo que o art. 7º, § 2º, inciso III, prescreve que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando" (...) "houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;".

2. Considerando que os termos das respostas às oitivas e dos agravos são coincidentes, passo a apreciá-los conjuntamente, na linha aventada pela unidade técnica.

3. Com relação ao subitem "c.1" retro, não procede o argumento de que o fato de não ter havido inabilitação em face das exigências previstas no subitem 6.4.2.1, números 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 do Edital, permite concluir que não houve restrição à competitividade.

4. Observe-se que 8 (oito) empresas adquiriram o edital, por R$ 2.000,00, mas apenas três apresentaram propostas, restando injustificada a desistência de empresas de grande porte, a exemplo da Delta Construções S.A., da Construtora Queiroz Galvão S.A. e da própria autora da Representação, a Construtora Sucesso S.A., mesmo após terem incorrido em elevado custo com a aquisição do edital.

5. Além disso, no TC-015.160/2008-6, apenso ao presente processo, examina-se Representação da Construtora Celi Ltda., também contra a Concorrência 004/2008 do Município de Parnaíba/PI, em que ficou evidenciada sua inabilitação injustificada do certame, conforme exame inserto no item 4 da instrução da unidade técnica, transcrita no relatório que precede este voto.

6. Concorde salientou a Secex/PI, os elementos colacionados pelo Município de Parnaíba/PI e pela contratada, Construtora Jurema Ltda., não lograram descaracterizar a restrição à competitividade evidenciada no Edital da Concorrência 004/2008, em face das rigorosas e desproporcionais exigências de capacitação técnica, para parcelas pouco representativas do objeto licitado.

7. O percuciente exame realizado pela Secex/PI demonstra que, ao contrário do alegado pelo Município, as exigências de qualificação técnica não se basearam em critérios técnicos e objetivos, nem observaram as condições de representatividade e proporcionalidade insertas no art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, **in extenso**:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;".

8. Não obstante concordar com o acolhimento das justificativas apresentadas para os sub itens "c.2" e "c.3" transcritos **ut retro**, verifico que permanecem incólumes os requisitos essenciais que fundamentaram a adoção da medida cautelar, tendo sido, inclusive, reforçados após o exame do processo apenso (TC-015.160/2008-6) e das oitivas realizadas, restando caracterizadas as seguintes ocorrências na condução do certame, conforme consubstanciou a unidade técnica, a saber:

"a) exigências de capacitação técnica relativas a itens que não atendem, cumulativamente, aos critérios de relevância técnica e valor significativo, bem como sem a necessária justificativa acerca da necessidade e suficiência dos parâmetros adotados, em desacordo com o art. 30 da Lei n.º 8.666/93, consubstanciadas nos seguintes serviços adotados para fins de qualificação técnica (itens 6.4.2.1 e 6.4.2.2 do edital):

a.1) execução de estação elevatória de esgoto com vazão maior ou igual a 309m³/h – 85,87l/s – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de vazão mínima adotado;

a.2) execução de rede de abastecimento de água, em tubo de PVC DeFoFo com diâmetro maior ou igual a 250mm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.3) execução de adutora, em tubo de FoFo com diâmetro maior ou igual a 350mm – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de diâmetro mínimo adotado;

a.4) execução de reservatório em concreto armado, volume maior ou igual a 2.000m³ – valor pouco significativo em relação ao total da obra, sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de capacidade mínima adotado;

a.5) execução de sarjeta em concreto – baixa relevância técnica e valor pouco significativo em relação ao total da obra;

a.6) execução de pavimentação asfáltica com espessura = 3cm – sem justificativa técnica acerca da necessidade e suficiência do parâmetro de espessura adotado.

b) exigência, como condição de habilitação relacionada à "regularidade fiscal", do recolhimento de R$ 2.000,00 (...), pertinente à aquisição do edital (item 6.2.5 do Edital, fl. 10, v.p.), em inobservância ao disposto nos arts. 29 (que elenca exaustivamente a documentação referente à comprovação da regularidade fiscal) e 32, § 5º (que limita a cobrança pelo fornecimento do edital "ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida") da Lei 8.666/93, o que configura uma previsão editalícia apta a restringir o caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei;

c) ausência, sem justificativa técnica, de parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 e em detrimento da competitividade do certame e da contratação mais vantajosa para a Administração, (...).

d) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitários, em inobservância ao disposto no art. 48, inciso II, c/c art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e à jurisprudência sobre a matéria do TCU (cf. Acórdão 1.387/06-Plenário), o que possibilitou aceitação de proposta com preços unitários de alguns itens significativamente superiores aos do orçamento-base do certame (p. ex. transporte de material exceto rocha DMT=2,0Km e transporte de material de jazida – distância=3,0Km, do orçamento da obra da estação de tratamento de esgoto, cujos preços da Construtora Jurema Ltda. contém acréscimos, em relação ao projeto básico, equivalentes a 77,4% e 50,2 %, respectivamente).

e) exigência cumulativa, como condição de qualificação econômico-financeira, de garantia de proposta e de comprovação de capital integralizado, respectivamente nos valores de 1% e 10% do valor previsto para a contratação, conforme itens 6.3.1 c/c 8.1.1 e 6.3.2 do edital (fls. 11 e 14, v.p.), em desacordo com o previsto no art. 31, §2º da Lei n.º 8.666/93.

f) inabilitação indevida da Construtora Celi Ltda., sob a alegação de descumprimento dos itens 6.2.3, 6.4.4 e 6.4.7, quando a documentação de habilitação apresentada pela referida empresa atendeu às exigências do edital, em afronta ao princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, explicitados no art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93."

9. Quanto ao argumento de que a suspensão cautelar da execução do contrato oriundo da Concorrência 004/2008 consubstancia **periculum in mora** reverso, decorrente da possibilidade de suspensão de repasses financeiros, ante a proximidade do pleito eleitoral, entendo que não procede, haja vista que a decisão cautelar proferida suspendeu apenas a execução do mencionado contrato, não interferindo na eficácia e, por conseguinte, nos repasses financeiros provenientes do Contrato de Repasse 0218772-40/2007, celebrado entre o Município de Parnaíba/PI e o Ministério das Cidades, para execução das obras objeto da licitação em apreço.

10. Diante disso, adotando as considerações expendidas pela Secex/PI como razões de decidir, acolho integralmente a proposta apresentada, no sentido de manter a suspensão cautelar da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008, bem como de autorizar as audiências dos responsáveis para que apresentem suas razões de justificativa acerca das irregularidades evidenciadas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1671/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-011.978/2008-6 - c/1 volume e 5 anexos (estes c/29 volumes)

Apenso: TC-015.160/2008-6
2. Grupo II – Classe I – Agravo
3. Agravantes: Município de Parnaíba/PI e Construtora Jurema Ltda.
4. Entidade: Município de Parnaíba/PI.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PI
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam Agravos interpostos pelo Município de Parnaíba/PI e pela Construtora Jurema Ltda. contra medida cautelar adotada por meio do despacho de fls. 49/51, determinando a suspensão da execução do contrato decorrente da Concorrência 004/2008 e a oitiva dos agravantes para, no prazo de dez dias, manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pela Construtora Sucesso S.A.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fulcro no art. 289 do Regimento Interno, conhecer do presente agravo para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. autorizar a realização da audiência dos responsáveis e da oitiva da construtora Jurema Ltda., nos termos propostos pela unidade técnica;
9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos agravantes e ao representante.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1671-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-012.435/2002-7 – c/ 2 volumes e 7 anexos
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Município de Itanhomi/MG
Embargante: José Vieira de Andrade Neto - ex-prefeito (CPF 208.129.496-68)
Advogado: André Ávila (OAB/DF 24.383) e João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG 20.180)

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto, ex-prefeito do Município de Itanhomi/MG, contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, por meio do qual não foi conhecido recurso interposto pelo ex-gestor contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário.

2. Por meio da última deliberação mencionada, o Tribunal assim decidiu:

“9.1. julgar as presentes contas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/92, e condenar solidariamente em débito os srs. José Vieira de Andrade Neto, Tanus Altivo José Calili e Gerry Ferreira Barbosa, bem como a Construtora Mirante Ltda., fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, da importância de R$ 128.000,00 (cento e vinte e oito mil reais), devidamente atualizada e acrescida dos juros de mora pertinentes, calculados a partir de 2/1/2002 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar individualmente aos srs. José Vieira de Andrade Neto, Tanus Altivo José Calili e Gerry Ferreira Barbosa, bem como à Construtora Mirante Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92, a inidoneidade da Construtora Mirante Ltda. para participar, por 5 (cinco) anos, de licitação na administração pública federal;

(...)”

3. O não-conhecimento do recurso inominado interposto pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário foi motivado pela intempestividade da peça recursal, somada ao fato de que não havia “fatos novos” a serem analisados capazes de suplantar a intempestividade, caso o mencionado recurso inominado fosse conhecido como recurso de reconsideração, nos termos do art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU.

4. A interposição dos embargos de declaração pelo responsável (Anexo 6), em 9/7/2008, quase três anos após ter sido exarado o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, deveu-se ao fato de não haver comprovação nos autos, por meio de aviso de recebimento, de que o ex-prefeito foi notificado dessa deliberação, conforme Ofício Secex/MG nº 1.344/2005 (fls. 45/46 – Anexo 4).

5. Nos presentes embargos, o recorrente alega omissão, tendo em vista que, em seu entendimento, não teria sido efetivada a devida análise de aspectos mencionados em instrução da Secretaria de Recursos – Serur, às fls. 546/547, que embasaram as razões de decidir deste relator no Acórdão nº 1.928/2007 – Plenário (recurso de reconsideração contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário, interposto pelo Sr. Tanus Altivo José Calili). Os mencionados aspectos referiam-se aos seguintes trechos da instrução dessa unidade técnica:

“44. Apesar do histórico do presente processo, que aponta para a não existência da Construtora Mirante Ltda., verifica-se que a farta documentação encaminhada pelo recorrente indica que o procedimento licitatório foi realizado.

45. O incidente que norteou a imputação de responsabilidade foi baseado, principalmente, nas verificações da Unidade Técnica de que o endereço registrado da Construtora Mirante Ltda. era uma residência onde morava a sogra do proprietário, que teria afirmado ser lá apenas sua morada.

46. Apesar da existência de algumas inconsistências verificadas nos extratos bancários e na documentação constante nos autos, é de fácil verificação que a empresa em questão possuía existência perante os diversos órgãos governamentais responsáveis. A afirmação da sogra do proprietário e a visita local realizada pela equipe técnica não comprovam a inexistência da empresa, mas apenas que ela não possuía ainda estrutura adequada, o que se justifica por ser uma empresa recém-formada, conforme comprova seu Contrato Social (fls. 93/95 – Anexo 3), que registra o início das atividades em 23/8/2001, cerca de oito meses da data de realização do certame em questão. Tal situação é muito comum em empresas iniciantes, quando seus proprietários, sem recursos, dão início às atividades com um mínimo

de estrutura e, à medida em que contratos de menor envergadura são firmados, como é o caso em questão, abarcam recursos que as permitem crescer e progredir.

47. Nessa linha de raciocínio, de relevante constatação é a afirmação da Unidade Técnica de que, à época da fiscalização inicial (29/8/2002 a 3/12/2002), as obras estavam executadas no percentual de 68% (fls. 15/17 – Principal).

48. Portanto, em princípio, o que se verifica no caso foi a realização de uma obra por uma empresa com estrutura mínima, com existência legal comprovada, que, vencedora de um certame de menor envergadura, contratou funcionários e realizou aquisições sob demanda, com o objetivo de executar o objeto pactuado.

48. Dessa forma, antes da emissão do juízo definitivo de mérito, torna-se necessário investigar se o objeto do contrato foi concluído, as razões das inconsistências verificadas nos extratos bancários e a efetiva contratação de serviços e materiais pela licitante vencedora."

6. Além dessa alegação, o embargante acostou aos autos os seguintes documentos, que conformariam elementos "*mais do que suficientes para corroborar as precisas conclusões do relatório transcrito*" (fl. 5 – Anexo 6):

a) comprovantes de pagamentos de horas-extra a supostos empregados contratados para a execução da obra relativa ao Convênio nº 255/2001, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde - Funasa e a Prefeitura Municipal de Itanhomi/MG, objetivando transferir a quantia de R$ 128.000,00 para aplicação na construção de um sistema de esgotamento sanitário (fls. 13/15 – Anexo 3);

b) declarações de supostos empregados que teriam trabalhado na execução da citada obra (fls. 16/22 – Anexo 3);

c) notas fiscais emitidas por Patrícia Regina Vieira de Andrade – ME – sem indicação de valor (fls. 23/39) -, "*especificando as horas de trabalho relativas ao aluguel das máquinas para escavações e terraplanagem do local – compatíveis com a envergadura do empreendimento – e que devem ser analisadas em conjunto com os comprovantes de depósito e notas fiscais dos materiais utilizados para a consecução do contrato*" (fl. 5 – Anexo 6);

d) comprovante de depósito bancário em favor de Tigre S.A. Tubos e Conexões (fl. 26), tendo como depositante a Construtora Mirante Ltda., referente a materiais que, supostamente, teriam sido utilizados na obra relativa ao Convênio nº 255/2001;

e) notas fiscais emitidas pelas empresas MGF – Pré-moldados e Engenharia Ltda., Tigre S.A. Tubos e Conexões, Incotel – Indústria e Comércio de Telas Ltda. – ME e Maria de Lurdes Araújo Souza – ME, tendo como destinatária a Construtora Mirante Ltda. (fls. 40/46 – Anexo 6), e que estariam, supostamente, relacionadas a materiais adquiridos por essa construtora para execução do objeto do Convênio nº 255/2001;

f) contratos firmados em 2006 e 2007 pela Prefeitura Municipal de Itanhomi – recursos oriundos de convênios firmados com órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais -, nos quais a Construtora Mirante Ltda. figurou como executora das obras, o que, no entendimento do embargante, seria "*fato superveniente capaz de comprovar, por si só, a existência da Construtora Mirante"* (fl. 6 – Anexo 6).

7. Na conclusão de seus embargos, o ex-prefeito requer (fls. 7/8 – Anexo 6):

a) "*a admissão da juntada dos inclusos documentos, notadamente com relação aos **fatos novos, supervenientes ao acórdão**, consubstanciados nos 2 contratos firmados pela Construtora Mirante Ltda. com o Município de Itanhomi nos anos de 2006 e 2007*" (grifo do original);

b) "*o recebimento do recurso no efeito previsto no art. 287 RITCU, vale dizer, com 'a suspensão do prazo para cumprimento do acórdão'*";

*c) "o **conhecimento** e **provimento** dos presentes embargos declaratórios para, diante da superveniência dos fatos novos alegados, **sanar a omissão contida no douto voto condutor a respeito das conclusões e fatos verificados pelo Analista da Secretaria de Recursos** e:*

1. modificar a conclusão do julgado;

2. determinar a realização das diligências sugeridas pelo Analista da Secretaria de Recursos – inspeção e requisições junto à Prefeitura Municipal de Itanhomi e Construtora Mirante Ltda. – antes do julgamento do mérito". (grifos do original)

8. Em 15/7/2008, o embargante acostou aos autos petição (Anexo 7) por meio da qual requer

seja emitida nova certidão, na qual seja reconhecido o efeito suspensivo destes embargos contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, visto que em certidão anterior emitida pela Secex/MG constou texto referindo-se ao fato de que tal efeito ainda não se fazia presente, visto que os embargos ainda não haviam sido admitidos por este Relator.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto, ex-prefeito do Município de Itanhomi/MG, contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, por meio do qual não foi conhecido recurso interposto pelo ex-gestor contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário, nos termos do art. 34, §1º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno/TCU.

2. A fundamentação do acórdão embargado foi por mim resumida em um único considerando, baseado na análise da Serur (fls. 40/41 – Anexo 4), *in verbis*: *"Considerando que o recurso foi interposto intempestivamente e não traz nenhum fato novo capaz de alterar o teor do Acórdão 478/2005 – Plenário (...)".*

3. Na referida análise da Serur, restou assente que não havia "fatos novos" a serem analisados na forma do art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU, ou seja, que pudessem suplantar a intempestividade da peça recursal, a fim de que houvesse a possibilidade de conhecimento como recurso de reconsideração.

4. Nos presentes embargos, o Sr. José Vieira de Andrade Neto, inicialmente, faz alusão a trechos do relatório que precedeu o Acórdão nº 1.928/2007 – Plenário (recurso de reconsideração contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário, interposto pelo Sr. Tanus Altivo José Calili, então Secretário da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Itanhomi/MG), no qual consta a opinião do Analista da Serur (fls. 546/547) quanto à necessidade de saneamento dos autos :*"(...) torna-se necessário investigar se o objeto do contrato foi concluído, as razões das inconsistências verificadas nos extratos bancários e a efetiva contratação de serviços e materiais pela licitante vencedora".*

5. Quanto a esse aspecto dos embargos, cabem dois comentários: primeiro, por versar sobre suposta omissão em acórdão que não aquele ora embargado, sequer deveria ser conhecido, e, segundo, mesmo que o fosse, a referida opinião do Analista da Serur foi devidamente rechaçada no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.928/2007 – Plenário, conforme segue:

"7. Nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967, e na remansosa jurisprudência deste Tribunal (a exemplo da Decisão nº 225/1995 e dos Acórdãos nº 234/1995, 383/95 e 87/1997, todos da 2ª Câmara), é do responsável o ônus de comprovar que agiu com o zelo que a Lei de Licitações exige para que seus procedimentos sejam implementados, nos termos, especialmente, de seus arts. 3º, 43 e 44, de modo a evitar a ocorrência de irregularidades como as que foram constatadas neste TCE.

8. Os elementos acostados aos autos pelo recorrente e a argumentação por ele apresentada no recurso não servem para comprovar a regularidade de sua atuação no âmbito do convite que precedeu a contratação da Construtora Mirante Ltda. ***Descabida, portanto, as propostas do Analista da Serur, de realização de inspeção e diligência – à Prefeitura Municipal de Itanhomi e à Construtora Mirante Ltda. –, que significariam transferir ao Tribunal a responsabilidade pela comprovação da lisura dos procedimentos que conformaram o Convite nº 16/2002 e pelo atesto da regular execução do contrato dele decorrente.**"* (grifo nosso)

6. Rejeitada a primeira parte dos embargos – que também poderia não ter sido conhecida -, verifico que na segunda vertente de argumentação do presente recurso o ex-prefeito pretende que o TCU analise "fatos novos", que se prestariam a alterar o mérito deste processo.

7. Ocorre que a via escolhida pelo ex-gestor para o fim por ele almejado é imprópria. Fatos novos, se assim forem reconhecidos por esta Corte, devem ser analisados em sede de recurso de revisão, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica/TCU, e não nos presentes embargos de declaração.

8. Desse modo, não há como analisar os documentos que mencionei no item 6 do relatório que precede este voto, por não estarem relacionados a eventual correção de obscuridade, omissão ou contradição a ser corrigida no Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, por meio dos embargos ora enfrentados.

9. No mérito, com base no raciocínio desenvolvido anteriormente, os embargos devem ser rejeitados, não havendo, portanto, motivos para que seja alterado o julgamento pela irregularidade das

contas do embargante, nos termos do Acórdão nº 478/2005 – Plenário, tendo em vista a integral manutenção do teor do Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário.

10. Quanto à petição acostada aos autos pelo embargante em 15/7/2008 (Anexo 7 deste processo), não haveria qualquer efeito prático na emissão de nova certidão do TCU na qual fosse, expressamente, reconhecido, antes desta Sessão, efeito suspensivo aos embargos contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário.

11. O fato de não ter sido sequer conhecido o recurso inominado interposto pelo ex-prefeito contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário implica em que, mesmo que os embargos tivessem sido admitidos de modo expresso por este relator, o que acarretaria, em princípio, o conseqüente efeito suspensivo, no caso ora analisado não se faria presente tal efeito, em face do não-conhecimento do referido recurso inominado. Permaneceria – e permanece, com a rejeição dos embargos -, de qualquer forma, o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com imputação de débito e multa, na forma do Acórdão nº 478/2005 – Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1672/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-012.435/2002-7 – c/ 2 volumes e 7 anexos
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração
3. Embargante: José Vieira de Andrade Neto - ex-prefeito (CPF 208.129.496-68)
4. Entidade: Município de Itanhomi/MG
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
5.1. Relator da deliberação recorrida: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados: André Ávila (OAB/DF 24.383) e João Batista de Oliveira Filho (OAB/MG 20.180)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto, ex-prefeito do Município de Itanhomi/MG, contra o Acórdão nº 1.493/2005 – Plenário, por meio do qual não foi conhecido recurso interposto pelo ex-gestor contra o Acórdão nº 478/2005 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 31, 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. José Vieira de Andrade Neto contra o Acórdão n° 1.493/2005 – Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: tagCodigoInternet.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES UBIRATAN AGUIAR

Presidente Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC-007.263/2006-2 (com 5 anexos)
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Órgão: Câmara dos Deputados – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Interessado: Deputado Isaías Silvestre (Presidente)
Advogado: não há

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDA-DES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NA ÁREA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE RECIFE. CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE TRÊS PROCESSOS DE INVESTIGAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ACERCA DE IRREGULARIDA-DES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. CONSTATAÇÃO DE QUE O TCE/PE JÁ ANALISOU A MAIORIA DESSES PROCESSOS. CIÊNCIA AO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, cópia da última instrução produzida por ACE da Secex/PE, que recebeu anuência do escalão dirigente daquela unidade técnica (fls. 114/122):

"Cuida o presente processo de Solicitação do Congresso Nacional, realizada por intermédio do Ofício n.º 015/06 da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (fls. 01). Este ofício encaminhou cópia da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 86/05 (fls. 03/09), onde consta solicitação ao Tribunal para que seja realizada fiscalização e controle dos repasses destinados à Saúde no município do Recife/PE, no período de 2001-2005.

O Ministro Relator, em seu despacho à fl. 12, determinou a autuação deste processo como Solicitação, por atender ao disposto no inciso IV do art. 71 da Carta Magna e a remessa para a SECEX/PE para exame e proposta de encaminhamento.

A fiscalização foi sugerida pelo Exmº Sr. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, que apresentou a Proposta de Fiscalização e Controle n.º 86/2005 (fl. 9), justificando-a com base em notícias que teriam sido divulgadas na imprensa acerca de malversação de recursos aplicados pelo Ministério da Saúde na Prefeitura do Município de Recife/PE, devido a indícios de irregularidades em procedimentos licitatórios, e que já estariam também sendo objeto de investigação pelo Ministério Público Estadual de Pernambuco (MPPE).

Haja vista o longo período de apuração desejado, bem assim a largueza do objeto de investigação - recursos federais aplicados em saúde em um município do porte de Recife/PE - houve a necessidade de melhor se definir o escopo desse trabalho. Desta forma, foi realizada diligência junto ao MPPE, em 09/05/06 (fl. 15), reiterada em 17/07 e 03/10/06 (fls. 17 e 19), no sentido de obter informações acerca das investigações que porventura aquele Parquet tivesse promovido, relativas a irregularidades na aplicação de recursos destinados à área de Saúde, no município de Recife/PE, uma vez que o Deputado solicitante fez expressa referência a apurações que já estariam sendo promovidas por aquele Órgão estadual (fl. 9).

Em razão da diligência acima, foi constituído, em 4/12/06, o Anexo 1 dos autos, contendo a documentação encaminhada pelo MPPE, por intermédio do Ofício GPG n.º 466/06 (fl. 2, Anexo 1), o qual se refere ao Of. n.º 945/06 (SIIG n.º 0030432-3/06), de 17/10/06, da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital - Promoção e Defesa do Patrimônio Público, informando quais

processos que tramitam no MPPE, referentes à aplicação de recursos na área da saúde no município de Recife/PE (fls. 06/07 do Anexo 1). Neste ofício, foi apontada a existência dos seguintes processos:

- *P.I.P. 001/05 (25ª Promotoria) - objeto: Dispensa de Licitação para contratação de empresa de vigilância armada para a Secretaria de Saúde;*

- *P.I.P. 002/05 (15ª Promotoria) - objeto: Dispensa de Licitação para contratação de mão de obra para serviços gerais;*

- *P.I.P. 001/04 (14ª Promotoria) - objeto: Diversas irregularidades em dispensa de licitações pela Secretaria de Saúde Municipal;*

- *P.I. 63/04 (14ª Promotoria) - objeto: Irregularidades na implantação do Programa Academia da Cidade;*

- *P.I.A 51/02 - processo enviado ao Ministério Público Federal por se tratar de irregularidades no repasse de recursos financeiros do SUS*

- *P.A 03/98 - arquivado por já ter sido instaurada ação pelo Ministério Público Federal.*

O Processo Administrativo n.º 03/98, por ser anterior ao período desejado de apuração, e o P.I. 63/04, em razão de não se referir a irregularidades em certames licitatórios, não farão parte do escopo deste trabalho.

Por ter constado, na resposta da diligência acima, a informação de que um processo foi encaminhado ao Ministério Público da União, foi realizada nova diligência, em 28/02/07 (fl. 23), reiterada em 21/03/07 (fl. 26), a esse Parquet Federal, para saber da tramitação de processos relacionados a irregularidades na aplicação de recursos do SUS, em relação ao município de Recife/PE.

Como resposta, o MPF esclarece que foram feitas buscas nas duas secretarias existentes na Procuradoria da República - Secretaria dos Ofícios Criminais e Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva - SOTC, onde tramita os feitos administrativos - bem como na Coordenadoria Jurídica, onde são recebidos os processos judiciais (anexo 3).

Na mencionada Coordenadoria, foram encontrados três processos judiciais a saber: Inquérito Policial n.º 992/2006, que tramita em segredo de justiça; Ação Civil Pública 2002.83.00.000028-8, que trata de ação de improbidade; e Ação Penal Pública 2005.83.00.013290-0, que se refere a crime de estelionato). Estes processos também serão excluídos do escopo deste trabalho, por não se referirem aos motivos ensejadores da presente solicitação.

Na Secretaria dos Ofícios Criminais, não foi encontrado nenhum procedimento, objeto da solicitação. Já, na outra secretaria, foram encontrados os seguintes procedimentos administrativos: PA 08116.000.000645/97-44 (encaminhado à Justiça Federal de Pernambuco em 19/12/01); PA 1.26.000.000924/2004-86 (encontrava-se no arquivo permanente da secretaria desde 09/08/05); PA 1.26.000.000524/2004-71 (distribuído ao 2º OTC); PA 1.26.000.001228/2006-59 (distribuído ao 2º OTC). O primeiro, por ter data anterior ao período desejado de apuração, também não faz parte do objetivo desta solicitação. Os outros três também devem ser excluídos por não se referirem a procedimentos licitatórios. Tratam de irregularidades no Programa de incentivo ao combate de carências nutricionais (PA 1.26.000.000924/2004-86); de irregularidades na substituição do Programa de Erradicação do Aedes Agypti pelo Programa da Saúde Ambiental (PA 1.26.000.000524/2004-71; e de irregularidades no pagamento de gratificação do SUS, denunciadas por um cidadão à Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital do MPPE (fl. 06, anexo 3) e enviadas por esta promotoria à Procuradoria da República, referentes à efetivação de descontos, pela Prefeitura de Recife, na gratificação de produtividade dos profissionais da área de saúde de nível superior (PA 1.26.000.001228/2006-59).

Em 5/3/07, por meio do Ofício n.º 204/07, o MPPE encaminhou cópia dos processos analisados por suas Promotorias de Justiça que investigam eventuais irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados à área de saúde. Esse ofício, juntamente com a documentação a ele anexada, passou a compor o Anexo 2 destes autos.

Analisando a referida documentação, observamos tratar-se de matéria que foge ao escopo buscado pelo Congresso Nacional, uma vez que se trata de "Peças Informativas n.º 58/04", da 27ª Promotoria de Justiça do MPPE, referente a supostas irregularidades na compra de hemoderivados por parte da Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco, órgão estadual, tendo em vista matéria jornalística veiculada na Folha de São Paulo, edição de 21/5/04, acerca da prisão do Sr. Luiz Cláudio Gomes da Silva, ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, que assessorava, à época, o então Secretário Estadual de Saúde no Governo do Sr. Miguel Arraes, como um dos ordenadores de despesas da pasta, por suposto envolvimento em fraudes de licitação para a compra de hemoderivados (fl. 04, Anexo 2).

Cerca de três meses antes da realização da proposta de fiscalização e controle por parte da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que resultou nesta solicitação, os jornais de grande circulação pernambucanos veiculavam notícias a respeito de possíveis irregularidades em dispensas de licitação, com base no artigo 24 da Lei n.º 8.666, inc. IV, que trata de casos emergenciais ou de calamidade pública, para a contratação de auxiliares de serviços gerais e de vigilância armada. Também informavam que o MPPE averiguava tais dispensas, assegurando, inclusive, que já tinham sido instaurados dois procedimentos de investigação preliminar - PIP (Jornal do comércio de 03/03/05; 10/03/05 - fls. 91, 96/97).

De acordo com informações obtidas junto ao MPPE, os referidos procedimentos são os PIP n.º 01/05 (objeto: Dispensa de Licitação para contratação de empresa de vigilância armada) e PIP n.º 02/05 (objeto: Dispensa de Licitação para contratação de mão-de-obra para serviços gerais). Nos itens seguintes, serão examinados esses dois PIP, como também o PIP n.º 01/04 mencionado anteriormente (objeto: diversas dispensa de licitações).

Impende ressaltar que a competência fiscalizatória dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) cabe as três esferas, visto que não é possível estabelecer uma correspondência entre a aplicação individual e específica dos recursos à origem desses, se federal, estadual ou municipal, já que passaram a compor um único fundo, que no caso é o Fundo Municipal de Saúde - FMS. Entretanto se forem realizadas despesas administrativas, não diretamente vinculadas à execução de ações e serviços de saúde, com recursos ordinários do Município, e não do FMS, não caberia ao Tribunal examiná-las, e sim ao Tribunal de Contas do Estado.

No presente caso, dois dos procedimentos instaurados pelo MPPE - PIP n.º 01/05 e PIP n.º 02/05, bem como de algumas dispensas de licitação, objeto do PIP n.º 01/04, são referentes a despesas não ligadas diretamente a serviços de saúde, razão pela qual a competência fiscalizatória, no âmbito do controle externo, é do TCE/PE. Somente a título de prestar informações ao Congresso Nacional, pois as denúncias mais fortes recaíram sobre referidas despesas, iremos mostrar como esses recursos estão sendo fiscalizados pela Corte Estadual.

II - PIP n.º 01/04 (objeto: Diversas dispensa de licitações)

Em relação ao Procedimento de Investigação Preliminar n.º 01/04 (fls. 08/10, anexo 1), o MPPE em suas considerações na portaria de instauração desse procedimento, faz referência às matérias jornalísticas publicadas no Diário de Pernambuco, dando conta de possíveis irregularidades em diversas dispensas de licitação levadas a efeito pela Secretaria de Saúde do município do Recife durante os exercícios de 2001 e 2002.

Na portaria acima mencionada, o MPPE determinou que fosse solicitado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE - informações a respeito de possíveis análises desse Tribunal das referidas dispensas de licitação.

Como será visto a seguir, o TCE/PE já analisou praticamente todas as dispensas de licitação referentes ao PIP n.º 01/04.

Em relação aos serviços de vigilância, contratados, em 2001, por dispensa de licitação, o TCE/PE assim se posicionou em denúncia formulada por vereadores da cidade do recife contra o Sr. Humberto Costa (fl. 94):

"Considerando não estar caracterizada inércia do administrador, em instaurar o processo licitatório;
considerando serem razoáveis as alegações de que eram necessários levantamentos para identificar as reais necessidades dos serviços; de que se tratava de uma administração que se iniciava e de que se passaram três meses e meio entre a contratação da empresa por dispensa e a deflagração do processo com a solicitação da Diretoria Administrativa;
considerando que não houve a prorrogação do contrato inicialmente firmado e que se procedeu a um novo processo de dispensa, inclusive com nova cotação de preços para um período de mais 90 dias,"
decidiu o TCE/PE, no Acórdão n.º 1488/02, pela improcedência da denúncia."

O TCE/PE também posicionou-se em processo acerca da Dispensa de Licitação 08/01 (Decisão TCE/PE n.º 1247/03), cujo objeto era o cadastramento do cartão nacional de saúde, no sentido de arquivamento do mesmo, sem prejuízo de determinar à Secretaria de Saúde do município do Recife que (fl. 49):

"os próximos processos de dispensa para execução de serviços, a administração interprete a lei de forma sistemática e elabore um projeto básico com orçamento detalhado em custos unitários - art. 7º, §2º, inc. I e II, c/c o §9º, da lei n.º 8.6666/93."

No que concerne à dispensa de licitação n.º 01/2001, cujo objeto é a locação de 41 veículos, tipo utilitário, a Decisão do TCE/PE n.º 0149/2002 foi no sentido de julgar regular com ressalvas a documentação apresentada referente à mencionada dispensa, tendo em vista os termos do Relatório Preliminar de Auditoria; a defesa apresentada, elidindo, em parte, as irregularidades apontadas; a não-caracterização da inércia dos defendentes, em relação à adoção das medidas necessárias à efetivação do objeto do contrato; e a contratação direta ter sido o único meio possível de atendimento ao interesse público, evitando prejuízo ao erário (fl. 50).

Na documentação referente ao PIP n.º 01/04, consta um Relatório Preliminar de Auditoria do TCE/PE acerca das dispensas de licitação n.º 09/2001; 17/2001; 24/2001; 25/2001; 26/2001; 27/2001; e 25/2004, para compras de medicamentos. Em sua conclusão, os técnicos do referido Tribunal se posicionaram pela incompatibilidade de um preço de medicamento, objeto da Dispensa n.º 25/2004; e pela recomendação à Secretaria de Saúde do Município do Recife que utilize a dispensa de licitação como exceção e não como regra, podendo ser pesquisado os preços junto a laboratórios oficiais para verificar a compatibilidade das propostas dos licitantes (fls. 52/60).

Finalmente, o TCE/PE emitiu Decisão n.º 1767/2005, a respeito de diversas dispensas de licitação em serviços de vigilância armada, em especial a de n.º 02/2004. No relatório desta decisão, consta um histórico dos fatos relacionados a dispensa sob exame, que tiveram origem do sobrestamento da concorrência 06/2001, em virtude da ação impetrada pela Empresa Liserve junto ao Poder Judiciário que, ao conceder liminar, levou a Prefeitura a optar pela adoção do procedimento de dispensa, justificando-a na situação emergencial. Os processos instaurados em função do citado objeto foram os seguintes: Dispensa n.º 02/2001; Dispensa 22/2001; Dispensa 07/2002; Dispensa 32/2002; Dispensa 05/2003; Dispensa 14/2003; Dispensa 04/2004; Pregão 27/2004.

Na decisão acima referida, o TCE/PE julgou regular com ressalvas a documentação analisada, considerando: que as defesas apresentadas conseguiram justificar os fatos apontados no relatório de auditoria, salvo em relação à ausência de projeto básico, o que, no entanto, constitui-se em aspecto que não contamina a regularidade deste processo; que não é possível a revogação da Concorrência n.º 06/2001 sem a perfeita caracterização das razões de interesse público, em face da liminar concedida pelo Juiz de Direito da Primeira Vara da fazenda Pública da Capital; e que o pregão n.º 27/2004 teve a sua publicidade realizada de forma regular (fls. 69/79).

Considerando que muitas das dispensas referentes ao PIP n.º 01/04 já foram devidamente analisadas pelo TCE/PE, por meio de diversas decisões relatadas nesta instrução, e que, em sua grande maioria, referem-se ao ano de 2001, bem anterior à solicitação da Câmara dos Deputados, e ainda que o TCE emitiu Decisões ora pelo arquivamento, ora pela improcedência da denúncia, ora pela regularidade, sem prejuízo da realização de determinações, entendemos que não cabe mais uma fiscalização com enfoque nessas dispensas.

III - PIP n.º 01/05 (objeto: Dispensa de Licitação para contratação de empresa de vigilância armada)

Este procedimento foi instaurado pelo MPPE, em 07/03/2005, devido a notícias veiculadas em jornal sobre possíveis irregularidades no Processo de Dispensa de Licitação n.º 03/2005, cujo objeto era a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância armada à Secretaria de Saúde do Município de Recife pelo período de 180 dias ou até a conclusão de processo licitatório pertinente, fundamentada no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93.

De acordo com informações obtidas junto ao MPPE, a referida dispensa foi autorizada pela referida secretaria, haja vista "a iminente rescisão dos contratos que os atuais prestadores mantém com o Estado de Pernambuco, com risco à continuidade dos serviços prestados pelas unidades municipalizadas, e, consequentemente, à saúde e à vida da população". O objeto dessa dispensa referia-se a 20 postos de vigilância armada de 24h diariamente, e 20 postos de vigilância armada de 12h noturnas (fl. 62).

Na documentação recebida do MPPE, Ofício do TCE/PE n.º 382/05, de 18/10/05, consta a informação que esse Tribunal estava analisando a Dispensa n.º 03/2005 na sua Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal (DIGM), e que houve sinalização por parte desta divisão que iria ser formalizada uma auditoria especial (fl. 64). Com base nisto, foi realizada diligência ao TCE/PE para obter-se maiores informações sobre referida análise (fl. 113).

No anexo 5, o TCE informa que a referida dispensa está sendo objeto do Processo TC n.º 0504991-0, ainda não julgado por aquela corte de Contas.

IV - PIP 02/05 (objeto: Dispensa de Licitação para contratação de mão-de-obra para serviços gerais)

Da mesma forma que o procedimento anterior, este foi instaurado pelo MPPE, haja vista irregularidades divulgadas por meio de jornais de grande circulação em Recife no Processo de Dispensa de Licitação n.º 04/2005.

Os motivos ensejadores desta dispensa foram os mesmos da Dispensa n.º 03/2005, vistos acima, ou seja, evitar solução de continuidade dos serviços gerais de limpeza e conservação em unidades da Secretaria de Saúde do Município de Recife, integradas a essa secretaria por intermédio do processo de municipalização das ações do Sistema Único de Saúde, e que tiveram os seus contratos relativos à execução daqueles serviços rescindidos pelo Estado de Pernambuco (fls. 82/83).

Consta, na documentação recebida do MPPE, que se iniciou, em janeiro de 2005, certame licitatório para a contratação definitiva do objeto dessa dispensa, tendo havido a abertura dos envelopes. Em dezembro de 2005, encontrava-se aberto o prazo para apresentação de recursos (fl. 92).

No intuito de saber se essa dispensa já havia sido fiscalizada pela Corte de Contas Estadual, foi realizada diligência, na qual foram solicitados possíveis relatórios de auditoria e decisões emitidos relativos a essa dispensa (fl. 106).

O TCE/PE, no anexo 4, enviou as informações relativas à dispensa acima aludida. Nesta Corte Estadual foi autuado um processo específico para analisar as contas relativas a mencionada dispensa. TC n.º 0505366-3 A Decisão nesse processo foi no sentido de julgar como regulares as contas auditadas, dando, em conseqüência, quitação aos responsáveis (fl. 03, anexo 04).

III – Conclusão

Considerando que a Solicitação do Congresso Nacional baseou-se em notícias que teriam sido divulgadas na imprensa acerca de malversação de recursos aplicados pelo Ministério da Saúde na Prefeitura do Município de Recife/PE, devido a indícios de irregularidades em procedimentos licitatórios, e que já estariam também sendo objeto de investigação pelo Ministério Público Estadual de Pernambuco (MPPE);

Considerando que houve a necessidade de melhor se definir o escopo desse trabalho em razão do longo período de apuração desejado, bem assim a largueza do objeto de investigação - recursos federais aplicados em saúde em um município do porte de Recife/PE;

Considerando as informações prestadas pelo Ministério Público Estadual de Pernambuco (MPPE) e Ministério Público da União, a respeito de processos referentes à aplicação de recursos na área da saúde no município de Recife/PE;

Considerando que, cerca de três meses antes da realização da proposta de fiscalização e controle por parte da Comissão da Câmara dos Deputados, os jornais de grande circulação pernambucanos veiculavam notícias a respeito de possíveis irregularidades em dispensas de licitação promovidas pela Secretaria de Saúde de Recife, baseadas em casos emergenciais ou de calamidade pública; e também sobre averiguações do MPPE acerca dessas dispensas - PIP n.º 01/05 (objeto: Processo de Dispensa de Licitação n.º 03/2005 para contratação de empresa de vigilância armada) e PIP n.º 02/05 (objeto: Processo de Dispensa de Licitação n.º 04/2005 para contratação de mão-de-obra para serviços gerais) e PIP n.º 01/04 (objeto: diversos Processos de Dispensa de Licitação);

Considerando que as duas principais denúncias veiculadas em jornais referem-se a despesas administrativas da Secretaria de Saúde de Recife - serviços de vigilância e serviços gerais - não diretamente vinculadas à execução de ações e serviços de saúde, sendo a competência para fiscalizá-las exclusivamente do TCE/PE;

Considerando que, apenas a título de prestar informações ao Congresso Nacional, haja vista que as denúncias mais divulgadas na imprensa recaíram sobre as despesas acima citadas, incluiu-se as mesmas no escopo deste trabalho, no sentido de esclarecer como esses recursos foram fiscalizados pela Corte Estadual;

Considerando que o TCE/PE já decidiu de forma conclusiva relativamente à Dispensa de Licitação n.º 04/2005 no TC 0505366-3; e que, muito embora já tenha sido autuado processo para examinar especificamente a Dispensa de Licitação n.º 03/2005 - TC n.º 0504991-0, o mesmo ainda não foi julgado;

Considerando que a maioria das dispensas referentes ao PIP n.º 01/04 já foram devidamente analisadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE), por meio de diversas decisões relatadas nesta instrução, e que, em sua maior parte, referem-se ao ano de 2001, bem anterior à solicitação da

Câmara dos Deputados, e ainda que as decisões emitidas pelo TCE/PE ora foram no sentido de arquivar os autos, ora de julgar improcedente a denúncia, ora de julgar pela regularidade, sem prejuízo da realização de determinações, não cabendo mais uma fiscalização com enfoque nessas dispensas;

Submetemos à consideração superior, propondo que seja:

a) conhecida a Solicitação do Congresso Nacional, por atender aos requisitos definidos no art. 1º, inc. II, da Lei 8.443/92;

b) encaminhada cópia do Acórdão, do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como da presente instrução, esclarecendo à comissão solicitante que os fatos noticiados na imprensa, acerca de malversação de recursos aplicados pelo Ministério da Saúde na Prefeitura do Município de Recife/PE, devido a indícios de irregularidades em procedimentos licitatórios, que já estariam sendo objeto de investigação pelo Ministério Público Estadual de Pernambuco (MPPE), foram devidamente examinados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), que emitiu diversas decisões, ora no sentido de arquivar os autos, ora de julgar improcedente a denúncia, ora de julgar pela regularidade, sem prejuízo da realização de determinações; e que, em função disso, não houve a necessidade de nova fiscalização com enfoque nos procedimentos licitatórios mencionados acima;

c) *determinado o arquivamento dos presentes autos."*

É o relatório.

VOTO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a partir de proposta de fiscalização e controle apresentada pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, encaminhou solicitação de auditoria ao Tribunal, para que fosse fiscalizada a aplicação de recursos federais, na área de saúde, repassados ao Município de Recife/PE, no período de janeiro de 2001 a junho de 2005. Manifestou-se especial preocupação em relação a possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios, que já vêm sendo investigados pelo Ministério Público Estadual.

2. Dada a extrema amplitude do objeto apresentado, de forma a tornar o trabalho factível, a apuração concentrou-se nos processos que já vêm sendo examinados pelo Ministério Público Estadual, envolvendo a realização de procedimentos licitatórios, que foram expressamente mencionados na proposta encaminhada a este Tribunal.

3. Promoveu-se inicialmente, então, diligência ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco para que informasse sobre a existência de processos administrativos instaurados para apurar eventuais irregularidades na área de saúde em Recife. A partir da informação de que um dos processos tinha sido enviado ao Ministério Público da União, realizou-se diligência também a este órgão, para o envio de informações sobre processos da mesma natureza.

4. A partir das informações remetidas, identificaram-se três processos de investigação preliminares (PIP), no âmbito do Ministério Público Estadual, que se enquadravam nos critérios definidos: processos envolvendo eventuais irregularidades nas aquisições de bens e serviços na área de saúde pelo Município de Recife, no período entre janeiro/2001 a junho/2005:

a) PIP 01/04 - trata de diversas dispensas de licitação;

b) PIP 01/05 – trata de dispensa de licitação para contratação de empresa de vigilância armada (Processo de Dispensa de Licitação 3/2005);

c) PIP 02/05 - trata de dispensa de licitação para contratação de mão-de-obra para serviços gerais (Processo de Dispensa de Licitação 4/2005).

5. Conforme destacou a unidade técnica, a competência fiscalizatória dos recursos do SUS cabe às três esferas de governo, uma vez que não é possível estabelecer correspondência entre a aplicação e a origem dos recursos, já que eles compõe um único fundo.

6. Em relação ao PIP 01/04, a unidade técnica constatou que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já analisou praticamente todas as dispensas de licitação nele contempladas, não tendo

constatada nenhuma irregularidade grave, conforme informações constantes no relatório precedente (fls. 49/60, 69/79 e 94, v.p).

7. No que se refere à dispensa de licitação objeto do PIP 01/05, ela está sendo objeto do processo 0504991-0 no TCE/PE, ainda não julgado.

8. No que tange ao processo objeto do PIP 02/05, ele já foi objeto de análise pelo TCE/PE (processo 0505366-3), que julgou regulares as contas (fls. 4/7, anexo 4).

9. Fica evidenciado, portanto, que o TCE/PE já analisou a maioria dos processos de dispensa de licitação objeto das investigações do Ministério Público de Pernambuco, não tendo sido detectadas irregularidades graves. Ressalte-se que um dos processos ainda não foi apreciado (TC 0504991-0), referente à dispensa de licitação para contratação de empresa de vigilância armada. Diante desse quadro, concordo com a unidade técnica quanto à desnecessidade de realização de novas fiscalizações por parte desta Corte, encaminhando-se as informações pertinentes à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1673/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.263/2006-2 (com 5 anexos)
2. Grupo I – Classe – II: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Deputado Isaías Silvestre (Presidente)
4. Órgão: Câmara dos Deputados – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PE
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para que fosse realizada fiscalização dos repasses dos recursos federais destinados à saúde no município do Recife/PE, no período de 2001-2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atenção ao Ofício 015/2006/CFFC-P, que:

9.1.1. por meio de diligência realizada ao Ministério Público Estadual de Pernambuco, identificaram-se três processos de investigação preliminares (PIP), no âmbito daquele órgão, tratando de possíveis irregularidades ocorridas em aquisições de bens e serviços pelo Município de Recife/PE na área de saúde, no período de janeiro de 2001 a junho de 2005:

9.1.1.1. PIP 01/04 - trata de diversas dispensas de licitação;

9.1.1.2. PIP 01/05 – trata da dispensa de licitação para contratação de empresa de vigilância armada (Processo de Dispensa de Licitação 3/2005);

9.1.1.3. PIP 02/05 - trata da dispensa de licitação para contratação de mão-de-obra para serviços gerais (Processo de Dispensa de Licitação 4/2005).

9.1.2. com relação às dispensas de licitação objeto do PIP 01/04, constatou-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já analisou praticamente todas os processos, não tendo sido detectadas irregularidades graves, conforme as seguintes deliberações daquela Corte, encaminhadas em anexo: Acórdão 1.488/02, Decisão 1.247/03, Decisão 149/02, Decisão 1.767/05, Decisão 1.210/06;

9.1.3. com relação à dispensa de licitação objeto do PIP 01/05, o TCE/PE instaurou processo para avaliar sua regularidade (TC 0504991-0), processo ainda não apreciado por aquela Corte;

9.1.4. com relação à dispensa de licitação objeto do PIP 02/05, ele já foi objeto de análise pelo TCE/PE (TC 0505366-3), que julgou regulares as contas, conforme documentos em anexo.

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia dos documentos de fls. 49/50, 69/79 e 94, v.p e fls. 4/7, anexo 4;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1673-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-007.277/2003-3 - c/ 4 volumes e 2 anexos
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250)

Sumário: FISCOBRAS/2003. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria incluída no Fiscobras/2003, realizada nas obras especiais para modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Duque de Caxias/RJ (PT 25.662.0288.3135.0033).

2. Transcrevo a seguir a instrução elaborada pela 1ª Secex, cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade técnica (fls. 278/281, volume 2):

"Trata-se de análise de audiência do Sr. Rui Belford Dias, ex-Superintendente Adjunto do Serviço Jurídico da Petróleo Brasileiro. Estes autos versam sobre Relatório de Auditoria realizada no âmbito dessa estatal, incluída no Fiscobras 2003, referente às obras especiais para modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Duque de Caxias - REDUC/RJ.

O responsável apresentou, às fls. 77/97 do vol. 4, razões de justificativas quanto à orientação contida no DIP SEJUR/SUPER/ADJ 012/98, de sua lavra, no sentido de que nas licitações na modalidade convite, só deve ser admitida a participação de empresas convidadas, o que viola os princípios da igualdade e da impessoalidade, expressos no texto constitucional no caput e no art. 37 da Carta Magna, além de trazer uma restrição ao caráter competitivo do certame. Tal orientação fez com que fossem vedadas as participações da empresa Vibropac no Convite 91-3107/00, das empresas Norberto Odebrecht e Hundai Engeneering & Construction no Convite 857.1.019.01 e da empresa Bueno Construção Civil Ltda no Convite 857.8.006.02-6.

Das análises

Argumento

Alega que a análise do conteúdo de pareceres jurídicos emitidos por advogados integrantes dos quadros de sociedades de economia mista não pode ser alvo de questionamento ou de responsabilização pessoal, salvo se comprovada má-fé. Nesse sentido, o TCU seria incompetente para fazer a avaliação do conteúdo desses pareceres.

Afirma que, considerando que o justificante não exercia, à época do fato, qualquer função de diretoria ou execução administrativa, ele não tinha poder, nem atribuição, para utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bens ou valores públicos, e, por conseqüência, não havia (e não há) como se falar em controle dos atos praticados no exercício de suas funções pelo Tribunal de Contas. O ato de expedir parecer ou orientação acerca da interpretação de uma determinada norma não tem, nem virtualmente, a possibilidade de causar danos ao erário da União, visto que constitui ato meramente opinativo (opinião técnica plausível e, segundo suas convicções, acertada), o que o exclui do controle dessa Corte. Para embasar tais assertivas, traz menção ao MS 24.073-3- DF, que tramita no Supremo Tribunal Federal, bem como da Lei Orgânica do TCU e do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Análise

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, no plano da Administração Pública, a definição da responsabilidade do advogado público somente pode ser averiguada no caso concreto. A responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal. O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário. Os particulares, causadores de dano ao Erário, também estão sujeitos à jurisdição do TCU. Sendo assim, compete ao TCU apreciar pareceres jurídicos que estejam vinculados à regularidade da gestão da despesa pública (Acórdãos 512/2003, 1.412/2003, 1.616/2003, 226/2004 e 696/2004 – Plenário; 1.427/2003 e 3.059/2003 - 1ª Câmara; e 1.554/2004 - 2ª Câmara).

Nessa mesma linha, o TCU não responsabiliza o advogado que emite opinião jurídica desinteressada, consubstanciada em fundamentado parecer, ou, pelo menos, em parecer isento, ainda no caso de erros. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados.

Em suma, como afirmado pelo Exmo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto referente ao Acórdão Plenário 512/2003, a exclusão da responsabilidade do advogado de entidade fiscalizada pelo TCU apenas pode decorrer, assim, das nuanças e das circunstâncias de cada caso concreto. Não se admite, então, a tese da defesa de que, por ser advogado de estatal, seus pareceres estão isentos de apreciação pelo TCU.

Argumento

Afirma que o documento questionado caracteriza-se como parecer opinativo, sem qualquer caráter vinculativo, não excluindo eventual interpretação em sentido contrário, sendo tal fato, inclusive, normal e corriqueiro no âmbito da ciência jurídica. Conclui que o autor do parecer, que emitiu opinião a qual não está o administrador vinculado, não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressalvado, entretanto, o parecer emitido com evidente má-fé, oferecido, por exemplo, perante o administrador inapto. Portanto, a emissão do parecer em questão não foi o ato que estaria, em tese, apto a ensejar eventual prejuízo à Companhia, uma vez que esse não possuía e não possui qualquer caráter vinculante ao gestor, tanto é assim que o item 1.4.4.1 do Manual de Procedimentos Contratuais estabelece que os órgãos da Companhia poderão solicitar normalmente o assessoramento jurídico na realização das contratações, sem qualquer caráter obrigatório.

Assevera que não foi solicitado, no caso concreto, opinião técnica do setor jurídico da Companhia acerca da legalidade da participação das empresas não convidadas nos certames examinados por esse Tribunal. Conforme salientado no Acórdão que determinou a audiência do justificante, o parecer

questionado foi proferido logo após aprovação do Decreto n°. 2.745/98 e visava oferecer de forma clara e aplicada uma interpretação do novo Regulamento. Portanto, inexistiria nexo causal entre a interpretação genérica emitida através do DIP SEJUR/SUPER/ADJ 012/98 e o caso concreto, uma vez que não foi dado ao responsável conhecimento de quaisquer das nuances e peculiaridades dos processos licitatórios em exame. Assim sendo, não lhe pode ser imputada responsabilidade pelas decisões gerenciais de não acatar a solicitação de interessados em participar dos certames, visto que tais decisões foram tomadas, a despeito da opinião do justificante, a respeito de sua legalidade.

Por fim, o responsável enfatiza que proferiu seu parecer em 1998, portanto cerca de 4 anos antes da Decisão 663/2002, que deliberou acerca da constitucionalidade do Decreto 2.745/98, ponderando que não se pode sequer alegar que o justificante estivesse contrariando decisão do TCU ou que tenha se furtado em ponderar em seu parecer a respeito da interpretação dada pelo Tribunal acerca da constitucionalidade do Decreto 2.745/98.

Análise

Há, aqui, um fato fundamental que deve ser considerado nesta análise. O parecer emitido pelo responsável, em 1998, visava orientar gestores da Petrobras no uso do recém editado Decreto 2.745/98, ou seja, do novo regulamento de licitações da estatal, ofertando interpretações do normativo, as quais deveriam ser seguidas no âmbito da companhia.

A despeito de entendermos que algumas das interpretações dadas nesse parecer merecessem maiores discussões e, até mesmo, correções, não se vislumbra ação deliberada do seu autor no sentido de estimular afrontamento aos princípios da Administração Pública ou a prática de qualquer tipo de favorecimento ou entrave a terceiros.

Para os convites ora argüidos, a vedação de participações da empresa Vibropac no Convite 91.3107/00, das empresas Norberto Odebrecht e Hundai Engeneering & Construction no Convite 857.1.019.01 e da empresa Bueno Construção Civil Ltda no Convite 857.8.006.02-6 pode ter causado, em tese, prejuízos a maior competitividade desses certames, mas não houve a caracterização de qualquer benefício a alguma empresa nem tampouco prejuízo quantificável à estatal, tanto que os responsáveis, de fato, por tais vedações tiveram suas razões de justificativas acolhidas pelo TCU (Acórdão Plenário 101/2004). A não autorização de participação daquelas empresas nos convites anteriormente listados não configura ato solidário do Sr. Rui Belford, uma vez que não houve opinião técnica desse responsável quanto ao assunto nesses certames. Neste ponto, devem ser acolhidas as razões de justificativa do responsável.

Argumento

A manifestação proferida pelo justificante acerca da interpretação que deve ser dada aos dispositivos contidos no Decreto no. 2.745/98 se baseia em diversos fundamentos legais, a destacar: Exposição de Motivos 034/MME, de 11 de agosto de 1998, que substanciou o envio da Minuta do Decreto 2.745/98 à Presidência da República; a previsão Constitucional contida nos artigos 22, XXVII, e 173, §1°, III; e a Lei 9.478/97, os quais exigem um regime de licitações diferenciado para as empresas estatais e suas subsidiárias e, especificamente, que essa diferenciação se dê de forma a simplificar as exigências impostas, de maneira a tornar os procedimentos licitatórios mais adequados à realidade das estatais exploradoras de atividades econômicas.

Assevera que, à luz da natureza híbrida que compõe a realidade jurídica das sociedades de economia mista (sujeição aos princípios gerais de licitação e contratação e regime jurídico próprio das empresas privadas), coube ao parecerista, ora justificante, emitir opinião acerca da forma como devem ser interpretados os dispositivos legais nos procedimentos licitatórios conduzidos pela Companhia. Destaca que tal opinião foi emitida antes mesmo de esta Corte concluir pela inconstitucionalidade formal do mencionado decreto.

No presente caso, o TCU questiona a interpretação conferida aos dispositivos relativos à modalidade de 'convite' e, em particular, a suposta obrigação de conceder aos interessados, não convidados, a oportunidade de participar do certame. A este respeito, o responsável afirma que a escolha feita pelo administrador para determinar as empresas que serão convidadas para um determinado certame é ato discricionário, ponderando que esta característica da modalidade licitatória "convite" quem a trouxe não foi o Decreto 2.745/98, mas a própria Lei 8.666/98.

Faz notar que a Lei n° 8.666/98 traz, apenas, como limitação à discricionariedade do administrador, a manifestação de interessado no prazo de 24 horas antes da apresentação das propostas, desde que o interessado esteja cadastrado na correspondente especialidade. Alerta que tal restrição, no

entanto, não encontra equivalente no Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro SA – PETROBRAS. Apesar de semelhantes os dispositivos da Lei 8.666/93 e do Decreto 2.745/98, a obrigatoriedade de se acolher as solicitações de participação de interessados cadastrados foi suprimida propositalmente. Tal supressão devolve ao administrador a decisão de, analisando as solicitações de participação, determinar a que empresas os convites serão enviados.

Pondera sobre as peculiaridades do mercado de petróleo, em que praticamente todas as empresas cadastradas são convidadas, ou que são poucas aquelas que podem fazer os serviços e, que, às vezes, não tem interesse no certame ou mesmo que tenham se interessado em promover o cadastro na Companhia.

Defende a tese de que tal dispositivo não fere os princípios constitucionais a que estão sujeitas as sociedades de economia mista e, mais precisamente, os princípios da igualdade e da impessoalidade. Afirma que é importante notar ainda que o princípio da qualidade não exige que todas as licitações sejam universais e abertas a todo e qualquer interessado. A própria opção da Lei 8.666/93 foi, ao disciplinar o convite, permite a expedição de carta-convite a apenas três convidados e restringe a participação de outros licitantes àqueles cadastrados que, há, pelo menos, 24 horas do certame, venham a manifestar a sua intenção de participar.

Alega que o fato de, numa dada situação, uma empresa não haver sido convidada e não poder participar do certame, não afronta aos princípios da impessoalidade e da isonomia. Isso pode acontecer também no regime da Lei 8.666/93, caso o interessado que não tenha sido convidado não seja registrado no cadastro de fornecedores da entidade licitante. O que os princípios da impessoalidade e da isonomia vedam é a concessão de privilégios ou favorecimentos a determinados fornecedores ou prestadores de serviço em função de preferências pessoais. Assim, os critérios a presidir a escolha dos convidados, em cada caso, devem ser estritamente técnicos e ditados apenas pela experiência e expertise dos gestores. Qualquer situação de favorecimento ou perseguição pessoal pode e deve levar à invalidação do certame.

Análise

Neste item, o responsável discute as características da modalidade convite e suas peculiaridades relacionadas tanto à Lei 8.666/93 quanto ao Decreto 2.745/98. A aplicação das normas referente à modalidade convite pela Petrobras foi objeto de determinações no âmbito deste processo, até mesmo, no sentido de que a estatal deixe de aplicar a orientação contida no DIP SEJUR/SUPER/ADJ 012/98, determinação essa confirmada em sede de recurso de reexame e de embargos (Acórdãos 1801/2006 e 2616/2007, ambos do Plenário, respectivamente). Considerando que essas justificativas e ponderações pouco ou nada agregam à resposta da audiência ora apreciada, somos, por racionalidade administrativa, por não considerá-las no mérito, ato esse que não traz qualquer prejuízo à defesa do responsável.

Proposta de Encaminhamento

Submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) acolher, parcialmente, as razões de justificativa do Senhor Rui Belford Dias;

b) dar ciência ao interessado do que vier a ser decidido; e

c) arquivar os presentes autos.”.

É o Relatório.

VOTO

Examina-se nesta etapa as razões de justificativa apresentadas em resposta à audiência do Sr. Rui Belford Dias, ex-Superintendente Adjunto do Serviço Jurídico da Petrobras, determinada por meio do Acórdão 101/2004 – Plenário, em face da *“orientação contida no DIP SEJUR/SUPER/ADJ 012/98, de sua lavra, no sentido de que nas licitações realizadas na modalidade convite, só deve ser admitida a participação de empresas convidadas, o que viola os princípios da igualdade e da impessoalidade, expressos no texto constitucional no caput e no art. 37 da Carta Magna, além de trazer uma restrição ao caráter competitivo do certame.”*

2 Essa orientação contribuiu para que fossem vedadas as participações da empresa Vibropac no Convite 91-3107/00, das empresas Norberto Odebrecht e Hundai Engeneering & Construction no Convite 857.1.019.01 e da empresa Bueno Construção Civil Ltda no Convite 857.8.006.02-6.

3. Quando da prolação do Acórdão 101/2004 – Plenário, o Tribunal emitiu as seguintes determinações à Petrobras:

“9.3. determinar à Petrobras que:

9.3.1 atendendo aos princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade, contidos no caput e no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal, quando utilizar a modalidade de licitação convite, deixe de aplicar a orientação contida no item 4-p do DIP SEJUR/SUPER/ADJ 012/98, permitindo a participação de todos os interessados, a menos que haja justificativa para não fazê-lo, justificativa essa que deverá constar do processo;

9.3.2 se abstenha de incluir, nas suas cartas-convite, condição que limite a participação, na licitação, de consórcios apenas para aqueles formados por empresas convidadas no certame;

9.3.3 conforme entendimento já firmado por esta Corte, nas licitações na modalidade convite, obtenha pelo menos três propostas válidas para que o certame chegue a termo, a menos que existam justificativas devidamente fundamentadas para o contrário, as quais devem ser formalizadas nos autos do processo licitatório correspondente;

9.3.4 formalize todas as respostas às solicitações de quaisquer interessados nos certames licitatórios, apensando estes documentos ao procedimento licitatório correspondente;".

4. O aludido **decisum** foi objeto de Pedido de Reexame, o qual teve o provimento negado por meio do Acórdão 1.801/2007 – Plenário.

5. Com relação às justificativas apresentadas pelo Sr. Rui Belford Dias em sede de audiência, assiste razão à 1ª Secex, ao propor o acolhimento parcial e isenção de multa, considerando que seu parecer foi emitido logo após a edição do Decreto 2.745/98, ainda em 1998, muito antes da Decisão 663/2002 – Plenário, que arguiu a constitucionalidade do referido regulamento, e que não ficou evidenciado beneficiamento direto a qualquer das empresas, tampouco prejuízos à Petrobras, o que resultou no acolhimento das razões de justificativa dos demais responsáveis por meio do Acórdão 101/2004 – Plenário.

6. Também julgo pertinentes as considerações da unidade técnica acerca dos argumentos relacionados ao mérito da orientação expendida, haja vista que já foram suficientemente rechaçados e mantidos por meio do Acórdão 1.801/2007 – Plenário, não merecendo maiores reparos, considerando que não têm o condão de alterar o encaminhamento requerido nesta assentada.

7. De resto, adoto a manifestação da 1ª Secex como minhas razões de decidir, acolhendo integralmente a proposta alvitrada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1674/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.277/2003-3 - c/ 4 volumes e 2 anexos
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria incluída no Fiscobras/2003, realizada nas obras especiais para a modernização e adequação do sistema de produção da Refinaria Duque de Caxias/RJ (PT 25.662.0288.3135.0033).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rui Belford Dias;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Sr. Rui Belford Dias.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1674-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V– Plenário
TC-008.895/2008-0
Natureza: Relatório de Levantamento
Entidade: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há

Sumário: FISCOBRAS/2008. LEVANTAMEN-TO DE AUDITORIA NAS OBRAS DOS PROJETOS PARA PREVENÇÃO/CONTROLE DE ENCHENTES NO RIO POTY, BEM COMO NAS OBRAS DA VIA MARGINAL LESTE DO RIO POTY – TERESINA/PI. NÃO-VERIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES NESTE TRABALHO. IRREGULARIDADES QUE ENSEJARAM A INCLUSÃO DA OBRA NO ANEXO VI DA LOA/2008 ESTÃO SENDO TRATADAS NO TC-021.023/2003-1. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. APENSAMENTO DESTE PROCESSO ÀQUELES AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o trabalho produzido pela equipe que realizou levantamento de auditoria na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar), no período de 28/4 a 6/6/2008, nas obras dos Projetos para Prevenção de Enchentes/Controle de Enchentes no Rio Poty, bem como nas obras de Execução da Via Marginal Leste do Rio Poty, no Município de Teresina/PI, que foi acolhido pelos dirigentes da Secex/PI.

"1 - APRESENTAÇÃO

A obra encontra-se incluída no Anexo VI da Lei nº 11.647, de 24/03/2008 (LOA 2008), PT nº 18.541.0497.3041.0004, em decorrência das irregularidades tratadas no TC-021.023/2003-1.

Importância socioeconômica

O empreendimento servirá como via de interligação entre a área urbana da zona leste de Teresina às demais zonas da cidade, através da Avenida Petrônio Portela (zona norte), da Avenida Frei Serafim (centro), da Avenida Higino Cunha (zona sul) e Desembargador Paulo Ferraz (zona sul).?

Constitui-se, também, em barreira de contenção às frequentes enchentes do rio contíguo.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 461/2008 - Plenário, realizou-se auditoria na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí - Semar, no período compreendido entre 28/04/2008 e 06/06/2008.

2.2 - Visão geral do objeto

A obra de prevenção de enchentes no Rio Poty, Avenida Marginal Leste, em Teresina/PI, encontra-se incluída no Anexo VI da Lei nº 11.647, de 24/03/2008 (LOA/2008). As irregularidades constatadas na obra em comento já são de conhecimento deste Tribunal e estão sendo examinadas no bojo do processo TC-021.023/2003-1.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo realizar levantamento de auditoria nas obras de PROJETOS PARA PREVENÇÃO DE ENCHENTES / CONTROLE DE ENCHENTES NO RIO POTY - TERESINA - PI (AV. MARGINAL LESTE) EXECUÇÃO DAS OBRAS DA VIA MARGINAL LESTE DO RIO POTY, NO MUNICÍPIO DE TERESINA/PI. CONSTRUÇÃO.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1 - A administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação da obra (incluída no quadro de bloqueio da LOA deste ano)?

2.4 - Metodologia utilizada

Foram seguidos os procedimentos determinados pela SECOB, mediante Memorando-Circular nº 01/2008-SECOB, de 24/03/2008.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 36.692.429,75.

3 - ACHADOS DE AUDITORIAS ANTERIORES

3.1 - Achados pendentes de solução

3.1.1 - Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos - grave com recomendação de paralisação

Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos.

Objeto: Edital 002/97, 11/08/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margendo o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.2 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Demais irregularidades graves no processo licitatório.

Objeto: Edital 002/97, 11/08/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margendo o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.3 - Execução orçamentária irregular - grave com recomendação de paralisação

Execução orçamentária irregular.

Objeto: Execução Orçamentária

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.4 - Impropriedades no processo licitatório - outras irregularidades

Impropriedades no processo licitatório.

Objeto: Edital 002/97, 11/08/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margendo o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.5 - Impropriedades no processo licitatório - outras irregularidades

Impropriedades no processo licitatório.

Objeto: Edital 002/97, 11/08/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margendo o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.6 - Outras irregularidades referentes à execução orçamentária - outras irregularidades

Outras irregularidades referentes à execução orçamentária.

Objeto: Convênio 416577, 17/05/2001, Execução das Obras da Via Marginal Leste no município de Teresina/PI, compreendendo os seguintes serviços: drenagem, pavimentação, contenção de inundações, urbanização e erradicação de favelas. Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Piauí.

Este achado está sendo tratado no processo 004.969/2005-2.

3.1.7 - Restrição ao caráter competitivo da licitação - grave com recomendação de paralisação

Restrição ao caráter competitivo da licitação.

Objeto: Edital 002/97, 11/08/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margendo o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.8 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço.

Objeto: Contrato 01/99, 01/09/2001, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI. Construtora Oas Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.9 - Termo aditivo superior aos limites legais sem atendimento à Dc 215/99-P - grave com recomendação de paralisação

Termo aditivo superior aos limites legais sem atendimento à Dc 215/99-P.

Objeto: Contrato 01/99, 01/09/2001, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI. Construtora Oas Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

3.1.10 - Deficiência quanto à documentação - outras irregularidades

Deficiência quanto à documentação.

Objeto: Convênio 430466, 28/12/2001, Execução da segunda etapa das obras da Via Marginal Leste no município deTeresina/PI. Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Piauí.

Este achado está sendo tratado no processo 008.659/2007-4.

Cumpre registrar que a equipe de auditoria diligenciou à Secretaria Federal de Controle Interno com vistas a obter informações acerca da atual situação das tomadas de contas especiais relativas aos Convênios SIAFI nºs 416.577 e 430.466, instauradas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, objeto da determinação contida no item 9.3 do Acórdão nº 1612/2007-TCU-Plenário.?

Em resposta, a SFCI informou que os referidos processos de TCEs retornaram, após análise da DPTCE/SFCI, ao Ministério do Meio Ambiente em diligência, conforme Despachos nºs 289 e 290/DPTCE, para fins de adoção das seguintes providências:?

a) rever a responsabilização nas referidas TCEs;?

b) incluir, nos processos, cópias das notificações expedidas aos agentes responsabilizados nas TCEs;?

c) incluir, nos autos, cópias dos registros de inclusão dos nomes dos responsáveis no CADIN ou informação sobre o assunto.

3.1.11 - Deficiência quanto à documentação - outras irregularidades

Deficiência quanto à documentação.

Objeto: Convênio 416577, 17/05/2001, Execução das Obras da Via Marginal Leste no município de Teresina/PI, compreendendo os seguintes serviços: drenagem, pavimentação, contenção de inundações, urbanização e erradicação de favelas. Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Piauí.

Este achado está sendo tratado no processo 008.659/2007-4.

Cumpre registrar que a equipe de auditoria diligenciou à Secretaria Federal de Controle Interno com vistas a obter informações acerca da atual situação das tomadas de contas especiais relativas aos Convênios SIAFI nºs 416.577 e 430.466, instauradas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, objeto da determinação contida no item 9.3 do Acórdão nº 1612/2007-TCU-Plenário.?

Em resposta, a SFCI informou que os referidos processos de TCEs retornaram, após análise da DPTCE/SFCI, ao Ministério do Meio Ambiente em diligência, conforme Despachos nºs 289 e 290/DPTCE, para fins de adoção das seguintes providências:?

a) rever a responsabilização nas referidas TCEs;?

b) incluir, nos processos, cópias das notificações expedidas aos agentes responsabilizados nas TCEs;?

c) incluir, nos autos, cópias dos registros de inclusão dos nomes dos responsáveis no CADIN ou informação sobre o assunto.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

No bojo da presente fiscalização não foram apuradas outras irregularidades que não aquelas já tratadas no TC-021.023/2003-1.

Cabe enfatizar que aquele processo (TC-021.023/2003-1) encontra-se atualmente no Gabinete do Relator, Exmº Sr. Ministro Benjamin Zymler, com proposta desta Unidade Técnica, dentre outras, no sentido de conversão dos autos em tomada de contas especial.

Outrossim, por relevante, registro que, por meio do Ofício de Requisição nº 02/2008, de 02/05/2008 (fl.03), a equipe de auditoria solicitou ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI, informações acerca de eventuais julgados daquela Corte de Contas Estadual no tocante à obra da Av.Marginal Leste (PT nº 18541049730410004).

Em resposta, por meio do Ofício nº 5.436/08-GP, de 20/05/2008 (fls.11/13), o Exmº Sr. Presidente do TCE/PI encaminhou cópia da Decisão nº 35/08, na qual resta consignado que aquela Corte de Contas Estadual decidiu, em Sessão Plenária de 24/01/2008, "verbis":

"(...) unânime, de acordo com as manifestações da Auditoria e do Ministério Público de Contas, pelo julgamento de irregularidade, com fundamento no art.14, II da Lei nº 4.721/94, em face das impropriedades/falhas: aplicação indevida das receitas oriundas das taxas de licenciamento; não funcionamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; empenhos de despesas a posteriori; irregularidades na contratação de pessoal para o Zoobotânico; irregularidade na obra da Avenida Marginal Leste do Rio Poty, com um aumento de custo inicial em 232,05%.

Decidiu, ainda, o Plenário, por maioria, com o Voto de Minerva do Presidente, pela condenação em débito ao Sr. Paulo de Tarso Tavares Silva, no valor correspondente aos recursos despendidos pelo Estado, a ser levantado pela Inspetoria de Obras e Serviços Públicos – IOSP, referente às irregularidades de competência deste Tribunal encontradas na execução da obra da Avenida Marginal Leste do Rio Poty. Vencidos o Conselheiro Olavo Rebêlo de Carvalho Filho e o Conselheiro Substituto Delano Carneiro da Cunha Câmara, que votaram pela não condenação em débito ao gestor, por entender que as irregularidades ocorreram em relação aos recursos federais, que são da competência do Tribunal de Contas da União.

Decidiu, ainda, o Plenário, unânime, pela aplicação de multa ao Sr. Paulo de Tarso Tavares Silva, no valor correspondente a 2.000 UFR-PI, a ser recolhida ao Fundo de Modernização – FMTC, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da intimação, de acordo com os arts.16, III e 41, 'b' da Lei nº 4.721, de 27/07/94, combinado com a Lei nº 4.768/95 e Regimento Interno deste Tribunal.

Decidiu, ainda, o Plenário, unânime, representar ao Tribunal de Contas da União – TCU sobre as irregularidades apontadas no relatório da Divisão de Engenharia desta Corte, a fim de que sejam tomadas as providências cabíveis."

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Proposta da equipe

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria das Sessões: dar ciência da deliberação a ser adotada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que continuam pendentes de saneamento as irregularidades tratadas no TC 021.023/2003-1, que motivaram a inclusão da obra tratada neste processo - PT 18541049730410004 - no Anexo VI da LOA/2008. NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Apensamento do Atual Processo a Outro(s): APENSAR ESTE PROCESSO AO PROCESSO: 21023/2003-1."

VOTO

Como se vê pelo relatório precedente, não foram identificadas irregularidades no presente trabalho de auditoria. As irregularidades constatadas nas obras em questão, evidenciadas no item 3 do relatório da equipe de auditoria, estão sendo tratadas no TC-021.023/2003-1, o qual se encontra no Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, para apreciação de proposta formulada pela Unidade Técnica.

2. Diante da gravidade das várias irregularidades identificadas nas obras para prevenção de enchentes/controle de enchentes no Rio Poty, bem como nas obras de Execução da Via Marginal Leste do

Rio Poty, no Município de Teresina/PI, as quais ainda não foram saneadas, deve permanecer paralisada a execução orçamentária, física e financeira dos respectivos contratos e convênios.

3. Desse modo, há que se efetuar comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, no sentido de que continuam pendentes de saneamento as irregularidades tratadas no TC-021.023/2003-1, que motivaram a inclusão da obra tratada neste processo – PT 18541049730410004 – no Anexo VI da LOA/2008.

4. Considerando que todas as irregularidades já identificadas nas obras em questão estão sendo examinadas no âmbito do TC 021.023/2003-1, entendo de todo pertinente a proposta de apensamento formulada pela equipe de fiscalização.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1675/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-008.895/2008-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PI
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de levantamento de auditoria realizado na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Piauí (Semar), no período de 28/4 a 6/6/2008, nas obras dos Projetos para Prevenção de Enchentes/Controle de Enchentes no Rio Poty, bem como nas obras de Execução da Via Marginal Leste do Rio Poty, no Município de Teresina/PI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que continuam pendentes de saneamento as irregularidades tratadas no TC 021.023/2003-1, que motivaram a inclusão da obra tratada neste processo - PT 18541049730410004 - no Anexo VI da LOA/2008;

9.2. determinar o apensamento deste processo ao TC-021.023/2003-1.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1675-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC?010.384/2007-8 – c/ 6 anexos
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit
Responsáveis: Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CPF 406.658.527-20), Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT (CPF 323.497.930-87), e Leonardo Marinho do Monte Silva, Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT (CPF 395.919.054-91).
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. REFORME/2007. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS RESPONSÁVEIS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução dos analistas de controle externo da 1ª Secex, transcrita nos seguintes termos, **verbis**:

"Tratam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria – REFORME 2007 no Contrato TT-193/2006-00, firmado entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e a empresa CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda., tendo por objeto a execução de obras de recuperação, manutenção e conservação de trechos da Rodovia BR-040 no Distrito Federal e no Estado de Goiás, no âmbito do Programa Integrado de Revitalização – PIR IV – lote 1.

2. O contrato em questão foi celebrado, em decorrência do Edital de Concorrência DNIT n.º 015/2006, visando ações corretivas na pista e acostamentos de rodovias com integração de serviços de manutenção de pavimentos e conservação de faixa de domínio, por um prazo inicial de 2 (dois) anos, nos termos da Instrução de Serviço DG/DNIT n.º 11 de 16 de setembro de 2003, compreendendo: execução de obras de recuperação do pavimento de pistas e acostamentos, manutenção do pavimento das pistas de rolamento e dos acostamentos, bem como conservação rotineira dos elementos constituintes da faixa de domínio da rodovia.

3. Em instrução anterior, a equipe de auditoria, mediante análise de documentos e inspeção ***in loco****, identificou a ocorrência de dois indícios de irregularidades graves com proposta de continuidade da obra - IGC, sejam elas: projeto básico/executivo deficiente, alterações indevidas na execução da obra.*

4. Em atendimento ao disposto no art. 105, § 1º, inciso VII, da Lei n.º 11.439/2006 (LDO de 2007) c/c item 9.15.1 do Acórdão n.º 307/2006-TCU-Plenário, foi encaminhado ao Gestor o Relatório Preliminar para a sua manifestação.

5. Após análise da manifestação e diante das constatações, foi proposta a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos:

"[...]

a) Audiência dos Responsáveis: Alex Peres Mendes Ferreira (Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária) e Hideraldo Luiz Caron (Diretor de Infra-estrutura Rodoviária/DNIT) para que apresente, razões de justificativas para a contratação de obras, no Programa PIR-IV, para a BR 040/DF-GO, por meio do Contrato 193/2006, com projeto básico desatualizado e insuficiente, fato que contraria o que estabelece os arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, ambos da Lei n.º 8.666/93, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92; PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

b) Audiência de Responsável: Leonardo Marinho do Monte Silva (supervisor da UL 12/4-DNIT) para que apresente razões de justificativa para a autorização, ainda que tácita, da execução do serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente- CBUQ, com espessura de 2,5cm, pela empresa CBEMI no trecho da BR 040/GO, entre os kms 25 e 61, em desconformidade com o previsto no projeto

básico aprovado pelo DNIT (Contrato 193/2006), confrontando, assim, o art. 67 da Lei 8.666/93; PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS. [...]"

6. Foi proposto, ainda, ao TCU, que determinasse ao DNIT que se abstivesse de utilizar o Programa Integrado de Revitalização - PIR IV para contratar obras de maior complexidade, que exijam intervenções de caráter estrutural não previstas na Instrução de Serviço DG/DNIT n.º 11 de 16 de setembro de 2003, sob pena de paralisação da obra e anulação do contrato por não possuir Projeto Básico completo, nos moldes do art. 6, inciso IX, alínea "b" da Lei 8.666/93.

7. O Ministro Relator Ubiratan Aguiar, mediante Despacho de fl. 113, vol. principal, determinou a audiência dos responsáveis, Srs. Alex Peres Mendes Ferreira, Hideraldo Luiz Caron e Leonardo Marinho do Monte Silva, os quais foram notificados por meio dos Ofícios n.ºs 1572/2007-TCU/SECEX-1, 1574/2007- TCU/SECEX-1 e 1573/2007- TCU/SECEX-1.

II – IRREGULARIDADES

8. A seguir serão relatadas sinteticamente as irregularidades constatadas na presente fiscalização.

Irregularidade 1 – Projeto Básico / Executivo deficiente

9. A análise empreendida pela equipe de auditoria, mediante inspeção in loco e avaliação da proposta de revisão de projeto em fase de obras, apontou a deficiência do projeto básico originalmente contratado em relação às reais necessidades da rodovia, além de questionar a adequação da contratação, no âmbito do Programa PIR IV, de obras com características que vão além dos limites de serviços para melhoria e funcionalidade da rodovia estabelecidos no programa, alcançando intervenções de caráter estrutural.

10. A deficiência do projeto foi levantada em face da celebração do termo aditivo após apenas 3 meses da assinatura do contrato, com alterações significativas em serviços e quantitativos e, principalmente, no tipo de intervenção demandada para a correção dos defeitos. Os serviços que sofreram aumento de quantitativos foram: fresagem (39%), reparos superficiais (476%) e reparos profundos (512%)

11. A justificativa apresentada para a formalização do termo aditivo foi o lapso de tempo decorrido entre o levantamento de quantitativos de serviços do projeto básico (dez/2004) e a realização da licitação (ago/2006), reforçando que o projeto básico se encontrava desatualizado.

12. A inadequação da contratação no âmbito do PIR IV deve-se à conjugação do: (1) acréscimo significativo de alguns serviços logo no início da obra, concretizado no 1º termo aditivo, (2) relato do eng.º fiscal Leonardo Marinho Gonçalves Valadão, Supervisor da Unidade Técnica Local 12/4 – DNIT, elaborado em agosto/2005, informando que a rodovia já se encontrava em péssimo estado de conservação e sem qualquer intervenção há aproximadamente 27 meses, registrando a gravidade da situação e o caráter urgente para a adoção de providências.

13. Desse modo, o Relatório Preliminar concluiu que, na contratação da obra, o DNIT tinha conhecimento de que o projeto básico era insuficiente em função do estado em que se encontrava a rodovia, devido ao longo período sem qualquer intervenção, bem como do lapso de tempo entre o levantamento de campo e o início das intervenções.

14. Concluiu-se, também, que a origem dessa irregularidade residiu na inclusão inadequada da obra da BR-020 no PIR IV, pois, na situação em que se encontrava, necessitava de intervenções estruturais embasadas em soluções técnicas decorrentes de estudos, ensaios e sondagens e, consequentemente, exigindo um projeto básico com maior nível de detalhamento, nos moldes do art. 6, inciso IX, alínea "b", da Lei 8.666/93.

Irregularidade 2 – Alterações indevidas na execução da obra

15. Foi constatada, em inspeção in loco, que a empresa contratada executou o serviço de "concreto betuminoso usinado a quente" – CBUQ, em desconformidade ao previsto na planilha contratual, visto que o contrato previa pavimento flexível, CBUQ com espessura de 5cm, tendo sido executado com espessura de 2,5cm. Essa alteração decorreu de autorização, ainda que tácita, do fiscal da obra e tal procedimento gerou a re-execução de parcela desses serviços (recomposição em CBUQ – esp. 5 cm, fresagem, pintura de ligação) e a possibilidade de pagamento em duplicidade dos respectivos serviços.

16. Cabe ressaltar que o procedimento da empresa, alterando a forma de execução do serviço de recomposição em CBUQ, não foi respaldada em nenhuma justificativa técnica e não constava

nenhuma análise por parte do DNIT no processo relativo ao contrato 193/2006, autorizando tal procedimento.

17. O engenheiro fiscal da obra informou que a empresa CBEMI havia incluído os quantitativos de alguns desses serviços refeitos na 8ª medição, contudo, não foram aceitos pela fiscalização, tendo sido essa medição cancelada e refeita com a retirada das quantidades indevidas.

18. A equipe de auditoria enfatizou que além dos serviços de fresagem, de recomposição de CBUQ e de pintura de ligação, inicialmente prevista no contrato, havia a necessidade de lembrar que devido à forma como foi feita a recomposição de CBUQ, uma nova camada de pintura de ligação, deveria ser executada para fazer a ligação entre as duas camadas de CBUQ (de 2,5 cm), mas, por não estar contemplada no contrato, não deveria ser paga.

19. Dessa forma, para a certificação de que os serviços refeitos não seriam pagos em duplicidade e para que o fiscal se manifestasse acerca da autorização para a execução do CBUQ em desacordo com o projeto original contratado, foi proposta a audiência dos responsáveis para que apresentassem suas razões de justificativa para a autorização, mesmo que tácita, da execução de serviços não previstos no Contrato TT – 0192/2006, em desacordo com o art. 66 da Lei nº 8.666/93, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92.

III - RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

Razões de justificativas - Irregularidade 1

Alex Peres Mendes Ferreira – Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária

20. Por intermédio do Ofício n.º 1572/2007-TCU/SECEX-1, de 21/8/2007, o responsável foi devidamente notificado da audiência para apresentar razões de justificativas quanto à irregularidade 1 - grave com continuidade – Projeto Básico/Executivo deficiente ou inexistente, tendo se manifestado nos seguintes termos (fls. 118/129- anexo 6):

21. O responsável contesta a posição da equipe de auditoria sobre a inclusão indevida de obra com necessidade de intervenções de caráter estrutural no PIR-IV, sob argumentação de que a IS 11/2003 (norma do PIR-IV) prevê, em seu catálogo de soluções, intervenções de caráter estrutural tais como: reconstrução, reciclagem de base com adição de materiais e reparos profundos, e por isso tais soluções seriam perfeitamente viáveis e utilizadas em quase todas as obras do Programa, quando se fizerem necessárias.

22. Prossegue as justificativas, informando que a rodovia BR-040/DF/GO, que fazia parte do Programa CREMA - lote GO-01 até 2003, ficou um longo período de tempo sem sofrer intervenções, ou seja, desde que a empresa detentora do contrato, Consórcio Via-Etec, cessou a prestação dos serviços em 24/5/2003, sem tê-los concluídos, até a formalização da rescisão contratual, que se efetivou em 20/12/2005.

23. Argumenta que o DNIT ficou impossibilitado de realizar novas contratações até a formalização da rescisão contratual, devido a recursos e disputas judiciais, o que contribuiu para o agravamento ou surgimento de novos defeitos.

24. Por outro lado, destaca que devido à legislação vigente, o período de tempo gasto entre a elaboração do projeto e a assinatura do contrato com a empresa executora da obra é bastante longo, arrastando-se, não raro, por mais de um ano. Para o caso do desenvolvimento de um projeto básico, o intervalo de tempo entre a sua concepção e a sua aprovação, muitas vezes supera 2 anos. Portanto, não seria viável esse procedimento para a rodovia em questão, devido ao longo período sem intervenções, a relevância e o volume de tráfego.

25. Pondera que os projetos de PIR IV são mais simples e demandam menos tempo para serem desenvolvidos, sendo no momento a melhor alternativa da Administração para solucionar e dar respostas mais rápidas às necessidades prementes da malha rodoviária.

26. Por fim, acrescenta que a partir de determinada condição, a deterioração de um revestimento se acentua exponencialmente, ainda que em curto espaço de tempo, principalmente na ocorrência de períodos chuvosos, que dificilmente não acontecem durante um processo licitatório, sendo necessário, antes de se iniciar uma obra, seja no PIR IV, ou de qualquer outro tipo, a realização de uma revisão do projeto, visando a sua adequação a prováveis elementos novos surgidos durante o período do processo licitatório, prevenindo, com isso, paralisações decorrentes de situações não previstas.

Hideraldo Luiz Caron – Diretor de Infra Estrutura Rodoviária

27. Em sua defesa, o Sr. Hideraldo Luiz Caron expôs argumentos nos mesmos termos apresentados pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, acrescentando quadro demonstrativo das etapas do procedimento licitatório e contratual e respectivas datas de ocorrência do Contrato nº 192/2006.

28. Neste quadro, destaca o período de 8 (oito) meses decorrido entre o levantamento de campo e a aprovação do projeto, bem como o período de mais 8 (oito) meses entre a autorização da licitação e a assinatura do contrato.

29. Prossegue questionando os efeitos de eventual "atualização contínua" dos projetos, com seus prazos normais para aprovação, que inviabilizaria a continuidade e a conclusão dos procedimentos licitatórios, visto que cada atualização de projeto ensejaria o retorno do processo às etapas iniciais do rito normal do procedimento de contratação pública.

30. Desse modo, o Sr. Hideraldo sustentou que o gestor público é obrigado a decidir pela continuidade do processo, deixando as atualizações dos projetos para análises posteriores, sob o risco de maiores atrasos no início das obras e prejuízo ao erário.

31. Por outro lado, alega que a não realização da revisão em fase de obra implicaria em menor durabilidade dos serviços e, consequentemente, exigiria nova intervenção em menor espaço de tempo.

32. Acrescenta que a revisão de projeto foi devidamente aprovada com amparo legal no art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 e tem permitido o atingimento dos objetivos do Programa PIR IV, de modo que a empresa contratada executou os serviços iniciais de restauração em prazo menor do que o previsto, restabelecendo as condições mínimas de segurança e trafegabilidade do segmento, o que, em sua opinião, demonstra a adequabilidade da inclusão da Rodovia no Programa.

33. Por fim, ressalta que, atendido o interesse público primário, a Lei de licitações, ao regular as alterações contratuais, confere à Administração promover as alterações contratuais que julgar convenientes. Além disso, o Diretor do DNIT afirma que, no caso concreto, a alteração aprovada resultou em melhora qualitativa dos serviços contratados e conferiu à obra maior solidez e durabilidade, significando maior espaço de tempo para nova intervenção e, conseqüentemente, vantagem para o erário.

Razões de justificativas - Irregularidade 2

Leonardo Marinho do Monte Silva – Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT

34. O Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva, fiscal do Contrato nº. TT-193/2006, mediante documento de protocolo n.º 0000427648366, de 12/9/07, (fls. 29 a 117 – anexo 6), apresentou suas razões de justificativa, a seguir detalhadas, em face da irregularidade 2 descrita no item 6, da presente instrução.

35. Preliminarmente, o Sr. Leonardo Silva faz um relato da situação existente à época, que teria ensejado a adoção das alterações na execução da obra aqui discutidas.

36. Relata que a empresa contratada iniciou os serviços em 6/9/2006. Nesta ocasião, a rodovia BR-040/GO, no segmento compreendido entre o km 24,1 e o km 61, apresentava "altíssima irregularidade longitudinal e transversal, fazendo com que veículos trafegassem preferencialmente nos acostamentos". Informa que o maior volume de tráfego desta rodovia concentra-se no segmento mencionado, chegando a 25.000 veículos/dia/sentido.

37. Expõe que havia um grande apelo por parte da população, das autoridades das cidades situadas ao longo deste segmento e, principalmente, dos usuários da rodovia, para que esse segmento fosse contemplado inicialmente com as obras recém-contratadas.

38. Coloca que o elevado número de acidentes existentes no segmento era em decorrência das irregularidades existentes, e havia a necessidade de imediato início das obras, visto que era iminente o início do período chuvoso.

39. Prossegue, alegando que o DNIT tinha de dar uma resposta rápida à população, traduzida na maior extensão de pistas recuperadas antes do período chuvoso. Entretanto, ressalta que empecilhos se interpuseram entre o planejamento e o efetivo início da obra, em especial o longo tempo demandado para instalação de uma usina de massa asfáltica, o que teria impossibilitado o avanço físico da obra no ritmo desejado.

40. Alega, sem apresentar comprovação documental, que houve um acerto entre a Autarquia e a empreiteira, nos seguintes termos:

"[...] 4- [...] A empresa, então, assumiu o compromisso de importar a massa asfáltica necessária, de uma distância de transporte superior àquela prevista contratualmente, para amenizar a problemática e sem ônus adicionais para o órgão, até que suas instalações industriais estivessem prontas para operar. Também ficou acertado com DNIT, que a execução da camada de CAUQ daria-se em duas etapas, almejando atingir-se a maior extensão possível de pista recuperada (grifo nosso).

[...]

7- O refazimento de parte dos serviços do revestimento, executado com espessura de 2,5 cm, foi considerado possível tanto pela fiscalização como pela empresa. Era certo, porém, que no caso de sua ocorrência, a empresa se responsabilizaria pelos reparos necessários, sem quaisquer ônus para o órgão. Também era certo que as despesas oriundas da obrigatória 2ª camada de pintura de ligação correriam às expensas da empresa construtora. [...]"

41. Quanto à falta de embasamento técnico na autorização do DNIT para a execução de pavimento flexível em duas etapas, em sua defesa, o fiscal faz as seguintes alegações:

"[...]Considerando o lado técnico da questão, a aplicação de misturas usinadas pode se dar desde que o diâmetro máximo do agregado constituinte não ultrapasse 2/3 da espessura da camada, cuidado esse tomado na dosagem e confecção da massa (DNIT-ES 313/97). Considere-se, também, que as misturas densas de granulometria mais fina, comprovadamente têm a propriedade de penetrarem nos estratos trincados dos pavimentos, promovendo uma selagem e retardando aparecimento das trincas nas camadas imediatamente superiores, fenômeno conhecido como reflexão de trincas.

O procedimento de executar-se camadas de revestimento e/ou reforço estrutural em duas camadas de misturas asfálticas usinadas, sendo a mais interna de granulometria mais fina, é prática comum no meio rodoviário e tem sido amplamente utilizado como solução de recuperação em pavimentos com alto grau de trincamento. [...]"

42. Ressalta, que não considera plausível a suposição, levantada na fiscalização do TCU, de pagamento em duplicidade, visto que não houve nenhuma medição e/ou pagamento de serviços refeitos e, portanto, não se pode tipificar nenhuma irregularidade.

43. Argumentando, ainda, que não houve desobediência e/ou inobservância das normas técnicas vigentes no órgão, estando afastada de vez a hipótese de ausência de embasamento técnico para adoção da solução.

44. Por fim, esclarece que nenhum dano ao Erário foi causado, uma vez que as quantidades executadas, bem como aquelas refeitas foram medidas e remuneradas apenas uma vez, reforçando que na 8ª medição foram suprimidos os quantitativos referentes aos serviços de reparos localizados, superficiais e profundos, em toda a extensão do segmento comentado, para somente serem pagos na 11ª medição, quando os serviços foram complementados.

IV – ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

45. Tendo em vista que foram realizadas audiências de mais de um responsável por irregularidade e que, conforme preceitua o art. 161 do Regimento Interno/TCU, a defesa interposta por um deles aproveitará a todos no que concernir às circunstâncias objetivas, a seguir é apresentada análise das razões de justificativas dos responsáveis agrupada por irregularidade.

Análise Irregularidade 1 – Projeto deficiente / inadequado ao PIR IV

46. Inicialmente, é relevante comentar que, embora a Instrução de Serviço - IS 11/2003 não estabeleça expressamente que o Programa PIR IV deve se restringir a trechos de rodovias com condições razoáveis de trafegabilidade, poucos defeitos e baixa solicitação de tráfego, o referido normativo estabelece, como característica do programa, a aplicação de soluções de caráter funcional.

47. Já a Instrução de Serviço – DIT/DNIT nº 001, de 15/9/2004, que conceitua o PIR IV, seus objetivos e instruções a serem aplicadas quando das solicitações de revisão de projeto, assim prevê (destaques nossos):

"[...]

Conceituação do Programa

O programa PIR IV é um programa que consiste na recuperação funcional do pavimento, não caracterizando uma restauração ou reforço da estrutura existente. Trata-se da aplicação de soluções emergenciais, através de contratos com duração de 02 anos, com a finalidade de recompor as condições de tráfego da rodovia, através da execução de reparos localizados, recapeamentos esbeltos e correção de panos comprometidos.

O que se tem observado na prática é uma tendência em transformar os serviços contratados numa restauração da rodovia, procurando aumentar a vida útil das soluções ou a área contemplada da recuperação, através da proposição de soluções que dão origem a aditivos contratuais. Embora isto seja compreensível, lembramos que não é este o objetivo do programa. [...]"

48. Em face de tais características, e da interpretação do texto da IS 11/2003, a equipe de auditoria inferiu que tais requisitos eram válidos.

49. A princípio, não se mostra viável que uma rodovia como a BR-040-DF/GO, principal ligação entre as Regiões Centro-Oeste e a região Sudeste do país, que se encontrava em péssimo estado, conforme evidenciado pelo próprio fiscal da região, devido ao longo período (27 meses) em que ficou sem qualquer tipo de intervenção, e com tráfego intenso, possa ser mantida em boas condições de tráfego pelo prazo de 2 anos, somente com intervenções de caráter funcional.

50. Por outro lado, entende-se que o gestor encontra certo respaldo quando argumenta que, pela legislação vigente, o prazo demandado para a licitação de obras com projeto tradicional, envolvendo o período para licitação, desenvolvimento e aprovação do projeto básico, licitação da obra e assinatura de contrato, é demasiado longo, sendo inviável a sua adoção, naquele momento, para a rodovia que necessitava de intervenções urgentes, em face de seu precário estado, sua importância e seu alto volume de tráfego.

51. Com relação à "atualização contínua do projeto básico" questionada pela equipe, entende-se que existem, de fato, dificuldades para a atualização previamente à contratação. Conforme alegado pelos responsáveis, tal procedimento ensejaria nova licitação para sua realização, o que atrasaria ainda mais a licitação da obra propriamente dita, com conseqüente aumento dos custos.

52. Desse modo, tendo em vista a situação crítica em que se encontrava a rodovia em questão, a solução de se realizar contratação no âmbito do Programa PIR IV, com projeto básico simplificado e de execução mais rápida, não pareceu ser totalmente equivocada. Se, por um lado, o PIR IV não era a opção ideal para um trecho que possuía defeitos de ordem estrutural, a situação ensejava, de fato, solução célere, não havendo tempo hábil para se realizar projeto com o devido detalhamento das soluções técnicas globais e localizadas sem comprometer ainda mais o pavimento, em evidente prejuízo ao patrimônio público e aos usuários da rodovia.

53. No entanto, é relevante comentar aqui a configuração lógica do planejamento da manutenção rodoviária que deveria ser realizada pela Autarquia, de acordo com o documento intitulado "Mecanismos de Gestão do Sistema de Transporte do DNIT", apresentado pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP/DNIT em outubro/2006. Destaca-se de tal documento, o fluxograma de intervenções (fl. 155 – anexo 6), que traz orientação sobre os trechos objeto de PIR-IV (contratos de 2 anos).

54. Segundo o diagrama, os trechos de rodovias, se priorizados após o encerramento do PIR-IV, devem seguir para o CREMA 2ª Etapa - Subprograma Integrado de Recuperação e Manutenção da Rede Remanescente, que requer obras de recuperação funcional e estrutural dos pavimentos, recuperação da sinalização e drenagem em todo o lote e oferece maior durabilidade (10 anos).

55. Caso esses trechos não sejam considerados prioritários, devem passar por contratos de conservação se estiverem em bom estado, ou de restauração se em mau estado, de modo que poderão ser priorizados futuramente

56. Em representação gráfica da mesma apresentação (fl. 158 – anexo 6), o DNIT apresenta os prazos estimados para projetos do PIR IV e do CREMA. A distribuição temporal para o início dos projetos das obras do CREMA devem coincidir com os períodos de execução das obras do PIR IV de forma que findos os 2 anos de vigência, o contrato do PIR IV, seja prontamente sucedido pela contratação do CREMA, dando continuidade aos trabalhos de intervenção para o mesmo trecho da rodovia.

57. Registre-se que o PIR IV foi criado como simplificação do CREMA, visando reduzir o prazo para realização dos procedimentos licitatórios, de modo que a duração prevista foi reduzida de 5 para 2 anos de contrato de gestão de pavimentos. Tal simplificação se concentrou no grau das intervenções iniciais, que passou a contemplar soluções que restabelecessem somente as características funcionais do pavimento, sem interferências na estrutura.

58. Pela lógica apresentada acima, de acordo com o caráter funcional das intervenções previstas para o programa, o PIR IV serviria como uma solução paliativa, por um prazo suficiente para a

finalização da contratação do CREMA, programa com a abrangência efetivamente adequada a uma suficiente manutenção do trecho.

59. No entanto, o que se percebe é que o referido fluxograma não vem sendo executado na prática. Por diversos motivos, a exemplo da carência de quadro de pessoal técnico na área de projetos ou insuficiência orçamentária, as licitações dos contratos CREMA não são realizadas concomitantemente com a execução dos contratos do PIR IV, que estão sendo renovados ou encerrados sem a sucessão esperada (fls.160/162 – anexo 6).

60. Ainda que concorram para tal ocorrência fatores alheios à vontade do DNIT, há nítida falha de planejamento da Autarquia, seja operacional, orçamentário ou gerencial, que gera prejuízo ao patrimônio público à medida que as rodovias federais não sofrem intervenções adequadas e tempestivas.

61. As falhas relacionadas à área de projetos do DNIT já foram levantadas na análise das prestações de contas do DNIT, referentes aos exercícios de 2003 a 2005 (TCs 010.374/2004-7, 014.901/2005-0, 021.188/2006-6), ainda pendentes de apreciação por parte do TCU, e ensejarão, em momento oportuno, proposta de realização de fiscalização específica no referido setor, ocasião em que o assunto será examinado com a profundidade exigida.

62. Registre-se, também, que a SECOB possui em andamento trabalho específico sobre o PIR IV, no âmbito do TC 002.960/2007- 4, que trata de Auditoria Operacional no DNIT com o objetivo de avaliar a legalidade, eficiência, eficácia e economicidade do PIR-IV, e que abordará com mais propriedade e profundidade o tema.

63. Por fim, cabe ressaltar que a revisão de projeto aprovada pelo DNIT não provocou modificação relevante e desfavorável à Administração no equilíbrio econômico financeiro do contrato, tendo em vista que as alterações promovidas mantiveram, de forma geral, o desconto global obtido pela contratação original em relação ao SICRO.

64. Conclui-se, portanto, que, embora a contratação das obras em questão tenha sido realizada com projeto básico desatualizado, contendo serviços de caráter estrutural em desacordo com as premissas do Programa PIR IV, as ações realizadas pelos gestores tiveram como objetivo evitar maior prejuízo ao patrimônio público. Considerando, ainda, que a equipe de auditoria constatou a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato após a revisão de projeto em fase de obras, as defesas dos gestores lograram êxito em afastar suas responsabilidades.

65. Já a proposta de determinação ao DNIT elaborada na instrução anterior e referida no item 6 deste relatório, no sentido de coibir a contratação, no âmbito do PIR IV, de obras que demandem intervenções de caráter estrutural não previstas na IS DG/DNIT 11/2003, pode ser desconsiderada, tendo em vista o exposto nos itens anteriores e os processos específicos em que o assunto poderá ser tratado de forma mais adequada.

66. Desse modo, cabe ao TCU acatar, em caráter especial, as razões de justificativa dos Srs. Alex Peres Mendes Ferreira e Hideraldo Luiz Caron, Coordenador Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária e Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT, respectivamente, em face da contratação de obras, no Programa PIR IV, para a BR-040 DF/GO, por meio do Contrato TT 193/2006, com projeto básico desatualizado e insuficiente.

Análise Irregularidade 2 – Alterações indevidas na execução da obra

67. Faz-se oportuno esclarecer, preliminarmente, que a irregularidade aqui discutida refere-se principalmente às alterações indevidas na execução da obra, de modo que uma possível conseqüência dessas modificações seria o pagamento em duplicidade dos serviços refeitos.

68. Dessa forma, a análise das justificativas apresentadas pelo Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva será feita sob os seguintes aspectos:

a) alteração indevida na execução da obra - execução do serviço de CBUQ em duas etapas com espessura de 2,5 cm, em desacordo com o previsto em projeto contratual;

b) possibilidade de pagamento em duplicidade de serviços que foram refeitos em decorrência da ruptura do serviço de CBUQ em duas etapas.

69. Com relação ao item "a", é importante colocar que, de acordo como disposto no art. 6º, inciso IX c/c art. 7º, § 2º, ambos da Lei 8.666/93, as obras de engenharia licitadas devem possuir um projeto básico que contenha todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, definir suas quantidades e respectivos custos, devendo ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e a definição das soluções técnicas

globais e localizadas, além da identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra.

70. A execução da obra deve se ater fielmente ao que foi pré-determinado no projeto básico, elaborado de acordo com as normas técnicas pertinentes. Pode ser que haja a necessidade de certos ajustes na execução dos serviços, entretanto não cabe ao fiscal de obra, ainda que experiente, ou ao próprio órgão, decidir arbitrariamente sobre mudanças significativas que possam comprometer a qualidade da obra. Qualquer mudança na execução da obra que esteja em desconformidade ao previsto no projeto, caso seja necessária, deve ser justificada tecnicamente e aprovada pelo setor competente do órgão.

71. No caso em tela, não foi apresentado nenhum laudo do setor técnico competente avalizando tal procedimento. A argumentação do fiscal de que o procedimento estava amparado tecnicamente pela norma DNIT-ES 313/97 é parcialmente aceitável, visto que traz em seu bojo a orientação de que é possível a aplicação de misturas usinadas, cuja espessura da camada seja superior a 1/3 do diâmetro máximo do agregado constituinte. Segundo declaração do fiscal, ao se executar o pavimento de CBUQ com camada de 2,5 cm, tal cuidado foi considerado.

72. Entretanto, é importante salientar que, ao se executar uma obra, é preciso compatibilizar a aplicação das orientações contidas em normativos com as diretrizes previstas em projeto básico, que se espera ter sido elaborado com soluções técnicas adequadas à realidade de cada caso concreto e dimensionado em função de suas especificidades.

73. Na situação ora estudada, a execução da camada asfáltica foi reduzida, em um primeiro momento, à metade da espessura prevista em projeto. O resultado de tal alteração, sem respaldo técnico, refletiu-se na ruptura do pavimento em diversos pontos, que tiveram de ser refeitos, atrasando ainda mais o pretendido avanço físico da obra pelo órgão e prejudicando a população lindeira e os usuários da rodovia.

74. Saliente-se que esse procedimento deve ser coibido, ainda que sob justificativa de se atingir a maior extensão possível de pista recuperada antes do período chuvoso. O DNIT somente deve executar soluções distintas daquelas previstas no projeto básico/executivo, mediante justificativa e após aprovação das modificações por setor técnico competente.

75. Já a possibilidade de pagamento em duplicidade dos serviços refeitos ficou afastada, após a análise das medições apresentadas (8ª, 10 ª e 11ª).

76. A equipe de auditoria verificou que o órgão, para evitar o pagamento em duplicidade, optou por estornar das quantidades executadas na oitava medição, as quantidades relativas aos serviços refeitos, pagando-as novamente na 11ª medição, quando os serviços foram completados de acordo com o previsto no contrato.

77. Por fim, em análise mais ampla, há que se comentar que a situação, aqui examinada, tem como pano de fundo a fragilidade estrutural da Autarquia, com falhas de planejamento operacional, orçamentário e gerencial, que se refletem em obras mal planejadas, insuficiência e ineficiência na aplicação de recursos e deficiências na fiscalização, que podem acarretar danos ao patrimônio público à medida que seu objetivo principal, que é a conservação adequada e tempestiva das rodovias federais brasileiras, não é atendido.

78. Registre-se que esta unidade técnica constituiu um grupo de analistas para desenvolver trabalhos coordenados no DNIT, em que está previsto o levantamento das principais áreas de risco da Autarquia, por intermédio da análise das prestações de contas do DNIT, referentes aos exercícios de 2003, 2004 e 2005 (TCs 010.374/2004-7, 014.901/2005-0, 021.188/2006-6). Um dos objetivos desse trabalho é, em relação aos problemas estruturais do DNIT, buscar diagnósticos mais precisos e propostas mais realistas e viáveis, de modo a contribuir efetivamente para a melhoria da Administração e para a redução da ocorrência das inúmeras falhas, irregularidades e prejuízos que vêm sendo detectadas na gestão do órgão.

79. Ainda no âmbito desses trabalhos, o grupo pretende realizar uma fiscalização sobre a eficiência e a suficiência da aplicação de recursos para conservação e restauração das rodovias federais, que abordará entre outros pontos a qualidade da execução e da fiscalização das obras, a suficiência de recursos em geral, a disponibilização da CIDE, as interferências políticas, os contingenciamentos orçamentários e a limitação de recursos financeiros. Esses trabalhos ensejarão, em momento oportuno, proposta de determinação mais bem fundamentada, pois o assunto terá sido examinado com a profundidade exigida.

80. Dessa forma, considerando-se que houve a tempestiva correção do pavimento flexível em CBUQ, entre os kms 24,1 e 61,0, com o refazimento de todos os serviços necessários em conformidade contratual; considerando-se que os serviços refeitos não acarretaram dano ao Erário, tendo sido absorvidos pela empresa contratada; e considerando que, em momento oportuno, será realizada fiscalização específica sobre o tema pertinente à questão aqui examinada, com a profundidade exigida; a equipe de auditoria conclui que, em caráter especial, as razões de justificativas, do Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva, Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT, podem ser aceitas.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Diante do exposto e considerando-se o exame procedido nesta instrução, encaminham-se os autos à consideração superior propondo:

i) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alex Peres Mendes Ferreira e Hideraldo Luiz Caron, Coordenador Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária e Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT, respectivamente, quanto à contratação de obras, no Programa PIR IV, para a BR-040 DF/GO, por meio do Contrato TT 193/2006, com projeto básico desatualizado e insuficiente;

ii) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva, Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT, quanto à autorização, ainda que tácita, da execução do serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, com espessura de 2,5 cm no trecho da BR-040/GO, entre os kms 24,1 e 61,0, em desconformidade com o previsto no projeto básico aprovado pelo DNIT (Contrato 193/2006);

iii) *arquivar os presentes autos."*

2. O diretor da 1ª DT e o titular da unidade técnica manifestam-se de acordo com o encaminhamento acima.

É o Relatório.

VOTO

Consoante relatado, a 1ª Secex realizou Levantamento de Auditoria no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes ? DNIT com o objetivo de verificar a execução do contrato 00193/2006, cujo objeto era a realização de obras de recuperação, manutenção e conservação em trechos da Rodovia BR-040 – DF/GO, no âmbito do REFORME/2007 (PT 2678202201D400053).

2. Essa obra não se encontra bloqueada na Lei Orçamentária, tendo sido executados, até a data da fiscalização (7/5/2007), 48% do total previsto. Não houve fiscalização por parte do TCU nos exercícios de 2004, 2005 e 2006 (fl. 88, v. p.).

3. Segundo a unidade técnica, foram detectadas as seguintes irregularidades no mencionado contrato:

a) realização de licitação com projeto básico deficiente e desatualizado, possibilitando a assinatura posterior de termo aditivo com alterações substanciais de alguns serviços previstos inicialmente, contrariando o disposto nos arts. 6 º, inciso IX, e 7º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

alterações indevidas na execução da obra, autorizadas pelo fiscal em desacordo com o projeto básico e sem embasamento técnico ou justificativa aceitável, fato que possibilitou a cobrança pela contratada na 8ª medição de serviços re-executados.

4. Foram ouvidos em audiência pela irregularidade descrita na alínea "a" os Srs. Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira e pela irregularidade apontada na alínea "b" o Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva.

5. Todos os responsáveis apresentaram suas razões de justificativa, as quais foram devidamente examinadas pela unidade técnica, nos termos da instrução transcrita no relatório precedente. Essas razões de justificativa foram acolhidas pela 1ª Secex, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

6. Estou de acordo com as conclusões da unidade técnica no sentido de que, embora a contratação das obras em questão tenha sido realizada com projeto básico deficiente e desatualizado, contendo serviços de caráter estrutural em desacordo com as premissas do Programa PIR IV, as ações realizadas pelos responsáveis tiveram por objetivo evitar maior prejuízo ao patrimônio público. Releva destacar, ainda, que a equipe de auditoria do Tribunal constatou a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato após a revisão do projeto em fase de obras. Por esses motivos, devem ser acolhidas

as razões de justificativa dos Srs. Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira relativas à irregularidade indicada na alínea “a” do parágrafo 3º deste Voto.

7. De igual modo, devem ser acolhidas as razões de justificativa do Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva, relacionadas à irregularidade apontada na alínea “a” do aludido parágrafo, pelas razões constantes da instrução da unidade técnica, em especial porque: a) a irregularidade em comento não causou prejuízo ao erário, uma vez que a cobrança indevida realizada pela contratada não foi paga; e b) a falta de estrutura do DNIT e de projeto básico atualizado da obra contribuiu para a ocorrência da irregularidade questionada, não havendo indicativo de que o responsável acima apontado tenha agido de forma deliberada no sentido de incorrer em prática irregular.

Ante o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1676/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC?010.384/2007- 8 – c/ 6 anexos

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Responsáveis: Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária (CPF 406.658.527-20), Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT (CPF 323.497.930-87), e Leonardo Marinho do Monte Silva, Supervisor da Unidade Local 12/4 DNIT (CPF 395.919.054-91).

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes ? DNIT/MT

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Levantamento de Auditoria – REFORME 2007 no Contrato TT-193/2006-00, firmado entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e a empresa CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda., tendo por objeto a execução de obras de recuperação, manutenção e conservação de trechos da Rodovia BR-040 no Distrito Federal e no Estado de Goiás, no âmbito do Programa Integrado de Revitalização – PIR IV – lote 1.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alex Peres Mendes Ferreira, Hideraldo Luiz Caron e Leonardo Marinho do Monte Silva;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis acima arrolados e ao DNIT;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1676-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES UBIRATAN AGUIAR

Presidente Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-013.651/2007-7 – c/ 2 volumes
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2007. IRREGULARIDADE NÃO SANEADA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0043 - "Adequação de Trecho Rodoviário – Rio Grande - Pelotas – na BR-392 – no Estado do Rio Grande do Sul".

2. Na sessão de 29/08/2007, foi prolatado o Acórdão 1.749/2007 – Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas informou ao Congresso Nacional a permanência dos indícios de irregularidades que recomendaram o bloqueio da execução físico-financeira de contratos do empreendimento e efetuou as seguintes determinações:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392 entre Pelotas e Rio Grande, que exija da Concessionária de Rodovias do Sul – ECOSUL a correção de defeitos no pavimento observados em vários segmentos, especialmente nas proximidades dos quilômetros 11,4, 13,7 e 38,5, nos quais se verificou desgaste acentuado do pavimento, trincas em bloco com erosão, panelas e remendos mal executados, informando a este Tribunal, no prazo de 60 dias, acerca das medidas corretivas implementadas pela concessionária;

9.2. determinar à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul – DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração e fiscalização dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392, trecho Pelotas - Rio Grande, que, quando do início de sua execução, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos, mantenha estrita observância do equilíbrio de preços fixados nos contratos PD-10-056/2001 e PD-10-057/2001 e originalmente constantes das ofertas das empresas vencedoras da licitação, evitando a celebração de termos aditivos contendo acréscimo de itens de serviços com preços supervalorizados ou supressão de itens com preços depreciados;

3. A recomendação do bloqueio subsistia em decorrência de ter verificado a Secex/RS o não cumprimento das determinações contidas nos itens 9.2 a 9.6 do Acórdão 599/2005-Plenário, proferido nos autos do TC 011.254/2003-5. Para esclarecer o assunto, é conveniente transcrever os termos de interesse da citada decisão:

9.2. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:

9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;

9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;

9.3. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c. o art. 276 do RITCU, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, para que somente autorize o início das obras após terem sido adotadas as pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;

9.4. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, que, nos termos do art. 65, com seus parágrafos e incisos, da Lei nº 8.666/93:

9.5. exclua do contrato de construção PD-057/2001, para as obras de duplicação do lote 2 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.493.168,10 (dois milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e sessenta e oito reais e dez centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.2. exclua do contrato de construção PD-056/2001, para as obras de duplicação do lote 3 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.878.127,79 (dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e vinte e sete reais e setenta e nove centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.3. somente autorize o início das obras após ter sido realizada a revisão completa do Projeto Final de Engenharia (PFE), conforme previsto no Termo de Referência para Revisão e Atualização do Projeto do contrato PD-012/02-00, e obtido o licenciamento ambiental junto ao órgão;

9.6. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.6.1. abstenha-se de licitar obras públicas sujeitas a licenciamento ambiental enquanto não dispuser da necessária licença de instalação outorgada pelo órgão competente;

9.6.2. na elaboração de projetos básicos para licitação de suas obras rodoviárias, adote como elementos componentes do projeto básico todos aqueles previstos nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (escopos básicos / instruções de serviço) elaborado por conta do contrato DNER/ABNT, PG 182/95-00, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER em 21 de dezembro de 1999, Resolução nº 16/99;

4. Após a prolação do Acórdão 1.749/2007 – Plenário, o Dnit encaminhou a este Tribunal justificativas a respeito das pendências no cumprimento das determinações do Acórdão 599/2005 – Plenário, as quais foram analisadas pela unidade técnica na instrução às fls. 290/299. Como resultado da análise a Secex/RS propôs que, *verbis*:

a) sejam considerados atendidos os itens 9.4 e 9.5, com subitem 9.5.2 do Acórdão nº 599/2005-Plenário;

b) seja considerado parcialmente atendido o subitem 9.5.3 do Acórdão nº 599/2005-Plenário;

c) seja considerado não-atendido o item 9.2, com seus subitens, do Acórdão nº 599/2005-Plenário;

d) seja dispensado o Dnit, em caráter excepcional, do atendimento ao item 9.3 ao Acórdão nº 599/2005-Plenário;

e) seja comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que os Contratos PD-10-056/2001 e PD-10-057/2001 poderão ter sua execução retomada, de modo a viabilizar a inserção das alterações determinadas pelo Tribunal de Contas da União por intermédio dos Acórdãos nºs 599/2005 e Acórdão nº 1.749/2007, ambos do Plenário, condicionando-se o prosseguimento de sua execução ao efetivo atendimento das condicionantes estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama em anexo à Licença de Instalação nº 453/2007, de 01/08/2007, e ao licenciamento do segmento entre os kms 42,5 e 46, expressamente excluído daquela licença;

f) seja determinado à Agência Nacional dos Transportes Terrestres – ANTT, sob pena de responsabilização pessoal de seus dirigentes, que adote as medidas determinadas pelo subitem 9.2 do Acórdão nº 974/2005-Plenário, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da notificação do presente acórdão;

g) seja autorizado, desde já, o monitoramento das determinações por parte da Secex/RS.

5. Posteriormente à atuação da unidade técnica, a ANTT e o Dnit encaminharam ao Tribunal novos documentos e justificativas. Em face do meu afastamento regulamentar e diante da urgência da matéria tratada nos autos, houve atuação da Presidência desta Casa, com base no art. 28, XVI, do Regimento Interno/TCU. Examinando os novos documentos, em confronto com a análise promovida pela Secex/RS, decidiu o ilustre Ministro Valmir Campelo, no exercício da Presidência naquela oportunidade, em caráter excepcional e *ad referendum* do Plenário, comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram saneados os indícios de irregularidades que recomendaram o bloqueio da execução físico-financeira dos Contratos PD-10-056/2001 e PD-10-057/2001, consoante despacho às fls. 397/401.

6. A decisão monocrática da Presidência foi homologada pelo Plenário em 23/01/2008, data da próxima sessão ordinária à ocorrência do *decisum*, conforme estabelece o art. 29 do Regimento Interno/TCU.

7. Tendo em vista que as novas informações da ANTT e do Dnit foram prestadas após o posicionamento da unidade técnica, restituí o processo à Secex/RS para que examinasse se essas informações alterariam o mérito dos pareceres elaborados, considerando, inclusive, a decisão monocrática da Presidência.

8. Por meio da instrução às fls. 464/473, a unidade regional do TCU manifestou-se pela última vez nos autos. Na essência, o diretor da 2ª DT da Secex/RS, responsável pela instrução, observou que os novos elementos apresentados ao Tribunal não alteravam a proposta inicialmente formulada, restando pendente o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 974/2005-Plenário e de condicionantes ambientais impostas pelo Ibama, agravado pelo fato de não existir qualquer justificativa a respeito do licenciamento do trecho entre o km 42,5 e o km 46, expressamente excluído da Licença de Instalação 453/2007.

9. Adicionalmente, registrou que a ANTT fez cumprir o item 9.1 do Acórdão 1.749/2007-Plenário e redigiu a conclusão e a proposta de encaminhamento vazadas nos seguintes termos, *verbis*:

III – Conclusão:

32. Em atendimento ao despacho do relator, concluímos que a documentação trazida aos autos pela ANTT e pelo Dnit ***não altera o mérito*** *dos pareceres constantes da instrução anterior, percebendo-se uma diferença somente de grau, e não de essência, nas irregularidades anteriormente apontadas. Em outras palavras, as medidas adotadas pelo órgão rodoviário e pela agência reguladora fazem com que estejamos aparentemente mais próximos da solução dessas irregularidades, sem que se possa afirmar que elas não mais persistam.*

33. O mesmo despacho determina, outrossim, que seja levada em consideração a anterior decisão monocrática da Presidência do Tribunal, contida no Despacho de fls. 397-401, aprovada pelo Plenário na primeira sessão de 2008. Como, em conseqüência dessa decisão, foi comunicado ao Congresso Nacional que haviam sido saneados os indícios de irregularidades que recomendaram o bloqueio da execução físico-financeira dos Contratos PD-10-056/2001 e PD-10.057/2001 (parágrafo 4, acima), entendemos ***prejudicada em seu aspecto prático*** *a conclusão exposta no parágrafo anterior, tendo* ***perdido o seu objeto*** *as medidas propostas nas alíneas "a" a "g" da anterior proposta de encaminhamento, as quais visavam a subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional na elaboração do orçamento da União para o presente exercício. Como já registrado, a obra de adequação da BR-392/RS, no trecho entre os municípios de Rio Grande e Pelotas, não foi incluída no Anexo VI da Lei nº 11.647/2008 (Lei Orçamentária Anual para 2008).*

34. Está prevista a realização de levantamento de auditoria no âmbito do Fiscobras 2008 (Fiscalis 193/2008), ocasião que entendemos adequada para que sejam atualizadas as informações e formulada nova proposta de encaminhamento, retomando, caso oportunas, algumas das medidas constantes da proposta de encaminhamento anterior, ou formulada proposta de diferente teor. De momento, serão formuladas propostas de determinações ao Dnit e a ANTT, relacionadas às medidas noticiadas por essas entidades, bem como proposto o arquivamento do presente processo. Em função de estar prevista a realização de levantamento, entendemos despiciendo o monitoramento, pela Secex/RS, do acórdão que vier a ser adotado (alínea "g" da proposta anterior, à fl. 299).

IV – Proposta de encaminhamento:

35. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento do processo ao relator, Ministro Ubiratan Aguiar, com proposta de que:

a) seja determinado ao Dnit, sob pena de responsabilização pessoal dos dirigentes envolvidos, que não autorize a realização de quaisquer obras no segmento entre os kms 42,5 e 46 da BR-392/RS, por ter sido expressamente excluído da Licença de Instalação nº 453/2007, de 01/08/2007, condicionando-se a execução de obras nos demais segmentos ao efetivo atendimento das condicionantes estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama em anexo àquela licença;

b) seja determinado à ANTT, sob pena de responsabilização pessoal dos dirigentes envolvidos, que ultime as medidas noticiadas por intermédio de seu Ofício nº 99/DG, de 29/02/2008, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão nº 974/2005-Plenário, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da notificação do presente acórdão, informando a este Tribunal as conclusões obtidas pelo grupo de trabalho mencionado no referido ofício;

c) seja autorizado o encerramento do presente processo.

10. O titular da unidade técnica manifestou o seu acordo com a instrução mediante o despacho à fl. 473.

É o Relatório.

VOTO

Nesta oportunidade, examina-se, mais uma vez, o Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RS no âmbito do Fiscobras/2007 com relação às obras do Programa de Trabalho (PT) 26.782.0233.1214.0043 - “Adequação de Trecho Rodoviário – Rio Grande - Pelotas – na BR-392 – no Estado do Rio Grande do Sul”.

2. Conforme observei anteriormente, as obras são referentes à duplicação da BR – 392/RS, trecho Pelotas – Rio Grande, única rota de acesso ao Superporto de Rio Grande, segundo maior porto do Brasil em volume de cargas, constituindo-se no principal corredor de transporte entre o Brasil e o Mercosul. Percebe-se com isso a magnitude da importância das obras para o desenvolvimento do país.

3. Ultrapassada a questão dos indícios de irregularidades que recomendavam o bloqueio da execução físico-financeira dos contratos do empreendimento, a partir da comunicação ao Congresso Nacional feita pela Presidência do Tribunal em dezembro passado, de que tais indícios tinham sido saneados, restam pendentes, segundo a unidade técnica, as questões do licenciamento ambiental e do cumprimento do item 9.2 do Acórdão 974/2005-Plenário.

4. Na primeira questão pendente, que resultou na redação da alínea “a” da proposta de encaminhamento, concordo com a parte inicial da sugestão, relacionada com a proibição de execução de obras no segmento entre os kms 42,5 e 46 da BR-392/RS, eis que o trecho foi expressamente excluído da Licença de Instalação 453/2007. Divirjo, todavia, da parte final da proposição, de condicionar a execução de obras nos demais segmentos ao efetivo atendimento das condicionantes estabelecidas pelo Ibama. E discordo com base nos mesmos argumentos defendidos pelo ilustre Ministro Valmir Campelo quando atuou nos autos, *verbis* (fl. 400):

(...) o DNIT encaminhou ao Tribunal, em 10/12/2007, o Ofício nº 142/2007/DIR/DNIT e, em 17/12/2007, o Ofício nº 3610//2007/DG, os quais estão acompanhados de diversos documentos que, no seu conjunto, apontam para a adoção de providências concretas pela citada Autarquia no sentido de dar cumprimento adequado às determinações exaradas pelo Tribunal nos Acórdãos nºs 599/2005, 974/2005 e 1.749/2007, todos do Plenário, em especial no que diz respeito às condicionantes indicadas no Anexo à Licença de Instalação Nº 453/2007, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, de 1º/8/2007.

*15. Ao examinara a documentação encaminhada pelo DNIT, verifica-se, **prima facie**, que as determinações exaradas pelo Tribunal nas mencionadas deliberações, a cargo do DNIT, tiveram tratamento adequado pela referida Autarquia, não havendo razões, portanto, para a manutenção do bloqueio da execução físico-financeiro do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0043 – Adequação de Trecho Rodoviário – Rio Grande - Pelotas — no Estado do Rio Grande do Sul.*

5. Resta evidente que o exame promovido refere-se às condicionantes a serem cumpridas antes do início das obras, porque as demais imposições previstas no anexo à Licença de Instalação 453/2007 somente poderão ser observadas durante a execução do empreendimento. A questão relativa ao efetivo cumprimento das condicionantes, por conseguinte, deve ser acompanhada pela Secex/RS nos próximos

levantamentos de auditoria, sendo despiciendo, nesta oportunidade, determinar algo que o próprio Dnit já se comprometeu a realizar.

6. Quanto ao cumprimento do item 9.2 do Acórdão 974/2005-Plenário, o processo no qual a decisão foi proferida, TC 006.010/2005-5, encontra-se, neste momento, na Sefid com a finalidade de ouvir a unidade especializada deste Tribunal sobre o tema regulatório que envolve a duplicação da rodovia. O processo aguarda a manifestação do secretário para ser encaminhado ao relator. Não obstante essa pendência, conversei com o titular da diretoria responsável pela instrução dos autos e obtive a informação de que, entre as conclusões das análises, podia-se atestar o cumprimento, pela ANTT, da determinação consignada no item 9.2 do Acórdão 974/2005-Plenário, o que deve ser monitorado nesse processo específico.

7. Em decorrência da manifestação do diretor da Sefid, entendo prejudicada a sugestão da alínea “b” da proposta de encaminhamento elaborada pela Secex/RS.

8. Registro, por fim, que a unidade técnica considerou satisfeito o item 9.1 do Acórdão 1.749/2007 – Plenário, razão pela qual podem os autos ser arquivados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1677/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC - 013.651/2007-7 – c/ 2 volumes
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/RS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0043 - “Adequação de Trecho Rodoviário – Rio Grande - Pelotas – na BR-392 – no Estado do Rio Grande do Sul”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Dnit que, em relação à duplicação da BR 392/RS, entre Pelotas e Rio Grande, não autorize, até a sua regularização ambiental, a execução de quaisquer obras no segmento entre os kms 42,5 e 46 da BR-392/RS, por ter sido esse trecho expressamente excluído da Licença de Instalação 453/2007, de 1º/08/2007, até sua regularização ambiental;

9.2. determinar à Secex/RS que acompanhe o cumprimento das condicionantes ambientais referentes às obras de duplicação da BR 392/RS nos próximos levantamentos de auditoria de obras;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1677-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V– Plenário
TC-014.434/2007-0 (com 2 volumes)
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há

Sumário: FISCOBRAS/2007. OBRAS NA BR-101/RS. DEFICIÊNCIAS NOS PROJETOS BÁSICOS, GERANDO NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS NA FASE DE EXECUÇÃO DAS OBRAS. INDÍCIOS DE RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS CONTRATADAS PARA A ELABORAÇÃO DOS PROJETOS. DETERMINAÇÕES AO DNIT RELACIONADAS À APURAÇÃO DESSES ERROS E EVENTUAL APLICAÇÃO DE PENALIDADE ÀS EMPRESAS PROJETISTAS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria, incluído no Fiscobras/2007, realizado nas obras de adequação do trecho rodoviário – divisa SC/RS-Osório/RS, na BR-101, no Estado do Rio Grande do Sul (PT 26.782.0233.3766.0043).

2. Quanto à importância sócioeconômica da obra, registra a equipe de auditoria que *"a BR-101/RS é uma rodovia de passagem para movimentações de longo curso entre o centro e o sul do país, às quais vem se somar o crescente intercâmbio com os países do Prata. No verão, a rodovia se constitui em rota privilegiada no acesso às praias das costas catarinense e gaúcha, desempenhando papel relevante no desenvolvimento do turismo..."* (fl. 13).

3. A equipe de auditoria ressaltou a existência de indícios de irregularidades graves detectados em fiscalização anterior, referentes ao Convênio Siafi nº 512999, cujo objeto é a assessoria técnica ambiental relativa às obras de melhoria e adequação da capacidade da BR-101, trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS. Tais irregularidades estão sendo tratadas no TC-007.685/2005-3, ainda não julgado, e possuem as seguintes naturezas: execução/pagamento de serviços não-previstos no contrato; irregularidades graves em preços ou pagamentos e restrição ao caráter competitivo da licitação (fls. 32/33).

4. Com relação aos indícios de irregularidades apurados inicialmente nesta fiscalização, eles foram os seguintes:

a) elaboração de projetos básicos deficientes para a execução das obras de ampliação da capacidade e modernização do referido trecho da BR-101/RS, ante a constatação de que esses projetos vêm sendo substancialmente alterados, na fase de execução das obras;

b) acréscimo de valores contratuais acima do limite de 25% permitido pela Lei 8.666/93 (Contratos PG-00224/2000-00 e PG-00257/00).

5. A Superintendência Regional do Dnit no Estado do Rio Grande do Sul teve a oportunidade de se manifestar sobre esses indícios de irregularidades, tendo apresentado as considerações de fls. 39/43. Com relação ao aspecto mencionado na letra 'b' acima, os argumentos apresentados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, uma vez que o objeto daqueles contratos era de gerenciamento de obras e os acréscimos derivaram de prorrogação dos prazos para a execução das obras, enquadrando-se na situação abordada na Decisão/TCU 90/2001-Plenário.

6. Com relação à outra irregularidade, a equipe entendeu que os esclarecimentos apresentados não a descaracterizaram, pelos seguintes motivos:

“Avaliação Preliminar: A alegação de que na época do projeto a tecnologia voltada para estruturas pré-fabricadas era incipiente e evoluiu, juntamente com o mercado, possibilitando seu uso posterior na obra carece de fundamento haja vista que os projetos de OAEs dos demais lotes da obra, elaborados na mesma época, indicam que os dois sistemas eram igualmente utilizados pelos projetistas, conforme relacionado a seguir:

LOTE 1 - ETEL
VIGAS LONGITUDINAIS PRÉ-MOLDADAS:
Ponte Mampituba
Ponte Cardoso
Viaduto Três Cachoeiras
Viaduto Travessia São João
SUPERESTRUTURA EM CAIXÃO FECHADO MOLDADO IN LOCO:
Viaduto Acesso Torres
Viaduto Km 0+430
Viaduto Km 23

LOTE 2 - MAGNA
VIGAS LONGITUDINAIS PRÉ-MOLDADAS:
Ponte Sobre o Rio Três Forquilhas
Ponte sobre o Rio Chimarrão
SUPERESTRUTURA EM CAIXÃO FECHADO MOLDADO IN LOCO:
Viaduto Terra de Areia I
Viaduto Terra de Areia II
Viaduto Terra de Areia III

LOTE 3 - ENECON
VIGAS LONGITUDINAIS PRÉ-MOLDADAS:
Ponte sobre o Rio Sanga Funda
Ponte Sobre o Rio Maquiné
SUPERESTRUTURA EM CAIXÃO FECHADO MOLDADO IN LOCO:
Viaduto do Acesso à Volta do Morro
Viaduto da Intersecção Norte com a atual BR-101 (Espraiado)
Viaduto da Intersecção Sul com a atual BR-101 (Aguapés)

LOTE 4 - ECOPLAN
SUPERESTRUTURA EM CAIXÃO FECHADO MOLDADO IN LOCO:
Viaduto sobre acesso à Osório
4 passarelas

Nos processos relativos às revisões de projetos em fase de obras das OAEs, lotes 1.2, 2.2 e 4.2, o DNIT concluiu pela inviabilidade de execução das fundações em estacas Franki conforme proposto no projeto licitado. Essas falhas permanecem sem justificativa. Quanto à ocorrência de solos moles em quantidade muito superior ao projeto não procede a alegação de que as variações de quantitativos poderiam ser constatadas somente na oportunidade de execução da obra. A norma DNER IS-09 - Instruções de Serviço para Estudo Geotécnico, em vigor por ocasião do projeto, exige no seu item 3.2.1 que sejam feitas sondagens de 100 em 100 metros e nos intervalos, quando houver variação de material. Não há, portanto, como alegar que tais ocorrências não poderiam ser previstas adequadamente. O DNIT alega ainda, a título de justificativa, que a região é de grande variabilidade pela adjacência de lagoas litorâneas. Entretanto, a norma estabelece que quando houver variação de material as sondagens devem ser feitas também nos intervalos. Outro fator alegado é de que o represamento das águas provenientes das encostas resultam no encharcamento dos solos tornando difícil a tarefa de distinguir solos moles daqueles apenas saturados. Tal justificativa não procede haja vista que a identificação de solos moles é feita pela execução de sondagens de simples reconhecimento com SPT (NBR 6484), pela resistência à penetração

de amostrador nos ensaios de percussão. A alegação de que o Consórcio Supervisor das obras, por determinação da Superintendência, mobilizou uma equipe de sondagens profundas que realizou uma campanha de prospecções complementares (SPT) ao longo de todo o trecho não pode ser aceita uma vez que tal campanha deveria ter sido feita na fase de projeto e não após o início das obras. A norma DNER PRO-381/98 - Projeto de Aterros sobre Solos Moles, no item 4.5.1 adverte que: "Na fase de projeto básico há necessidade de bem caracterizar os depósitos de solos moles identificando extensões, espessuras e propriedades geotécnicas. Um projeto básico com dados geotécnicos em quantidade e qualidade permitem soluções de projeto bem estudadas e econômicas. Por estas razões todos os esforços de investigação deverão estar concentrados nesta fase".

7. Diante disso, realizou-se a audiência do Sr. Miguel Dario Ardissone Nunes, ex-Diretor Substituto de Engenheiro Rodoviária do então Dner, para que apresentasse razões de justificativa quanto aos seguintes aspectos:

“a) aprovação dos projetos de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR101/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, Lotes 1, 2, 3 e 4, sem nível de precisão adequada quanto aos estudos geotécnicos para identificação de ocorrências de solos moles, tendo em vista que os quantitativos de sondagem a percussão foram insuficientes conforme a norma DNER IS-09 - Instruções de Serviço para Estudo Geotécnico, item 3.2.1, em vigor por ocasião da aprovação do projeto, e em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93.

b) aprovação de projeto de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-l01/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, referente à construção do Viaduto sobre o Acesso a Osório, Lote 4.2, sem os elementos adequados que assegurassem a viabilidade técnica e correta avaliação do custo da obra, em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93, uma vez que foi constatado no 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras que as fundações projetadas em estacas Franki eram tecnicamente inadequadas e a concepção estrutural de concreto protendido moldado in loco eram técnica e economicamente desvantajosas em relação à solução com prémoldados protendidos..

c) aprovação de projeto de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-101/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, referente à construção dos três Viadutos em Terra da Areia, Lote 2.2, sem os elementos adequados que assegurassem a viabilidade técnica e correta avaliação do custo da obra, em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93, uma vez que foi constatado no 1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras que as fundações projetadas em estacas Franki eram tecnicamente inadequadas e a concepção estrutural de concreto protendido moldado in loco eram técnica e economicamente desvantajosas em relação à solução com prémoldados protendidos.”

8. Encaminhadas as razões de justificativa pertinentes, a Secex/RS assim se manifestou acerca dos argumentos apresentados (fls. 508/558):

“...

4. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

O responsável apresentou tempestivamente, em 19/12/2007, as razões de justificativa (fl. 197-224) acompanhadas dos anexos (fl. 225-507), nos seguintes termos, em resumo:

? *As licitações para a contratação dos projetos das obras de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-101/RS foram realizadas no então 10^{0} DRF do DNER, em Porto Alegre/RS, por delegação de competência do então Diretor Geral do DNER, Mauricio Hasenclever Borges, atendendo à proposição do então Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER, Alfredo Soubihe Neto, e por solicitação do então Chefe do 10^{0} DRF, Haroldo Augusto Novis Mata, conforme Portaria n° 442 de 13 de junho de 1997.*

? *Face delegação de competência concedida, os editais foram elaborados e aprovados na referida representação do DNER no Estado do Rio Grande do SUL, e lançados ao publico em junho de 1997. As propostas foram entregues em agosto de 1997, tendo sido os contratos assinados em fevereiro de 1998.*

? *A fiscalização dos serviços de execução dos projetos era de responsabilidade do então 10^{0} Distrito Rodoviário Federal do DNER (Cláusula 11ª dos Contratos).*

? *A análise dos relatórios de andamento dos projetos encaminhados pelo chefe do 10° DRF foi feita na então DEP (Divisão de Estudos e Projetos) da Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER, em Brasília.*

? *Os processos administrativos com as análises dos projetos realizadas na DEP/DNER se encontram na atual Coordenadoria de Desenvolvimento e Projetos da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do DNIT em Brasília. Examinando esses processos verifiquei que exaustivas análises foram executadas na DEP a partir de 1998, incluindo reuniões com a participação de representante da DEP, das projetistas, da fiscalização do 10^0 DRF, do IME (estudos ambientais), e da Gerenciadora local.*

? *Em 20/04/2001, atendendo aos pareceres dos técnicos, o Chefe da DEP considerou em condições de aceitação as Minutas dos Projetos Executivos, o que ensejou a impressão da minuta corrigida, que após novas analises pela DEP, resultou na autorização da elaboração das impressões definitivas por parte do então chefe da Divisão de Estudos e Projetos (DEP), em 24 de setembro de 2001 (ANEXO I). Finalmente, em 18/10/2001, o chefe da DEP encaminhava as Portarias de aprovação das Impressões Definitivas dos Projetos Executivos para a assinatura do Diretor de Engenharia Rodoviária do DNER.*

? *Em 24 de outubro de 2002, dois meses e meio após assumir a interinidade da Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER e três anos e dois meses após a assinatura dos contratos dos projetos, coube a mim, no exercício da interinidade da Diretoria de Engenharia Rodoviária - cargo que ocupei desde 6 de agosto de 2001 até 14 de fevereiro de 2002 (extinção do DNER) , realizar a formalidade de assinar as referidas portarias conjuntamente com as dos lotes 21 a 30 da mesma obra de ampliação da capacidade rodoviária da BR-101/SC (ANEXO lI). Foi esta a minha única participação nos projetos referidos, que haviam sido exaustivamente fiscalizados e analisados pelos órgãos técnicos competentes do DNER, e que receberam também muitos elogios do BID, Banco que naquela época financiaria as obras.*

? *Ao analisar agora os processos citados, verifiquei, com surpresa, que após a assinatura das portarias de aprovação das impressões definitivas, ainda foram realizadas novas correções em todos os lotes 1,2,3 e 4, sem que novas portarias fossem emitidas após as correções, e sem o meu conhecimento. Em alguns casos é possível notar que as versões finais somente ficaram prontas já no DNIT, quando já não ocupava cargo de direção no órgão, o que não significa que tenha havido alterações nos serviços que fazem parte da determinação do TCU, pois não foi possível identificar o que continham os volumes substituídos depois de assinadas as portarias. Entendo, no entanto, que houve, no mínimo, falta de ética das pessoas que fizeram ou determinaram as alterações, sem dar conhecimento a quem assinara as portarias e sem elaborar novas portarias, que seria o mais correto, independentemente do tipo ou porte das alterações realizadas. (ANEXO I)*

? *No dia 08 de abril de 1998, apenas dois meses de assinados os contratos para execução dos projetos, entrou em vigência a Instrução de Serviço n° 06/DG (ANEXO III) que dispunha sobre os procedimentos para aumento de valores contratuais, devido a acréscimos de serviços. No artigo 2° da referida Instrução de Serviço, letra "e", consta o seguinte: "A qualidade, a fidelidade e exatidão dos projetos de engenharia são de responsabilidade da Empresa Projetista, do Engenheiro Fiscal e da DEP (Divisão de Estudos e Projetos) A fiscalização e acompanhamento dos trabalhos de campo devem ser rigorosos e efetivos, com a realização freqüente inspeções in loco".*

? *Nada mais justo e lógico, a empresa projetista é contratada para executar o serviço dentro das normas, instruções e procedimentos legais, técnicos e administrativos corretos. Por lei tem a obrigação de registrar a sua responsabilidade técnica sobre o projeto, assim como indicar um responsável técnico no contrato com o então DNER. O Engenheiro Fiscal é responsável por acompanhar todos os procedimentos na fase de execução dos serviços no campo, e a DEP era a responsável por analisar todos os relatórios, desenhos, plantas, etc., assim como autorizar o pagamento das faturas dos serviços executados, o que só deve ocorrer se executados a contento.*

? *Preliminarmente, cabe aqui expor, em apertada síntese, como se processavam as aprovações de projetos no DNER. A descrição dos eventos se refere à nomenclatura das unidades envolvidas no processo à época da elaboração dos projetos a que diz respeito o presente processo.*

? *O processo administrativo da contratação do projeto se iniciava com a autorização para realizar a licitação para contratação de firma especializada. Os editais foram preparados e aprovados no 10° DRF. Os projetos eram executados em atendimento a etapas pré-estabelecidas no edital. Cada etapa do projeto era acompanhada no local e fiscalizada, no presente caso pelo engenheiro-fiscal do contrato, pertencente aos quadros do 10° DRF, e também pelo Coordenador da Gerenciadora contratada para o efeito. Concluída cada etapa prevista no Edital, os Relatórios eram encaminhados para exame na DEP, na Administração Central em Brasília, que, após a análise dos diversos*

especialistas (um projeto rodoviário como o que está em pauta abrange diversas especialidades da engenharia tais como terraplenagem, pavimentação, drenagem, estudos ambientais, obras de arte especiais, obras de contenção, etc.), apontava eventuais correções e fazia as observações necessárias para o prosseguimento.

? *Concluídas as correções, era aprovada a minuta e autorizada a impressão definitiva dos volumes dos projetos. É neste instante que era feita a Portaria de Aprovação da Impressão Definitiva que era assinada pelo Diretor de Engenharia Rodoviária, mediante solicitação do chefe da DEP.*

? *A Administração Pública, para cumprimento dos fins que lhe são legalmente assinalados, dispõe de meios administrativos peculiares tendo em vista os interesses que lhe cumpre proteger, realizar e assegurar. Cada passo da tramitação descrita no parágrafo anterior é dado com base num dos principais atributos dos atos administrativos, qual seja o da presunção de legitimidade, ou seja, são revestidos da qualidade de se presumirem verdadeiros até prova em contrário. O encaminhamento descrito no parágrafo anterior inclui uma grande quantidade de manifestações dos responsáveis pelas unidades citadas que, quanto a natureza da atividade, podem ser consideradas como atos de administração verificadora, que visam apurar ou documentar a preexistência de uma situação de fato: a prestação correta do serviço e a exatidão dos valores a serem pagos.*

? *Este não é o caso do ato de administração cometido pelo gestor - no caso o ora depoente, respondendo pela Diretoria de Engenharia Rodoviária do DNER na vacância da função - enquanto ato vinculado e que visa apenas permitir a produção ou a eficácia de atos de administração previamente examinados. Após toda a tramitação de um processo de elaboração de projeto conforme já descrito, que atitudes pode o gestor tomar quanto ao ato final de aprovação da Impressão Definitiva do Projeto? Deve ele, pessoalmente, mais uma vez, ir ao campo para verificar se os serviços foram de fato bem executados, os ensaios estão corretos quanto a sua quantidade e fidelidade, os valores conferem com os contratados, não há erros nas impressões definitivas, enfim, tomar a verificar todos os atos declaratórios anteriores das instâncias inferiores? Caso, por absurdo, ele assim procedesse tal atitude não poderia ser interpretada como uma procrastinação sem razão de ser? Assim, quer me parecer que, a menos que o gestor tenha conhecimento prévio de alguma irregularidade, o único possível comportamento diante da hipótese prefigurada em termos objetivos era o de assinar as portarias. No presente caso, para o ora depoente, até mesmo o conhecimento de alguma irregularidade quanto às informações constantes do processo seria difícil, uma vez que se referiam a serviços que foram realizados numa época em que ele nem mesmo exercia qualquer cargo ou função relacionada com os projetos em pauta no DNER (as Minutas Corrigidas tinham sido aprovadas em 20 de abril de 2001, três meses e meio antes de ter assumido a interinidade da Diretoria de Engenharia Rodoviária). Sua recusa em assinar as portarias em face da pequena margem de discricionariedade de que dispunha, poderia facilmente ser confundida com arbitrariedade, já que, não sendo sabedor de nenhuma irregularidade e em face das informações constantes dos processos, a satisfação da finalidade normativa reclamava, para além de qualquer dúvida, unicamente o ato praticado.*

? *Instado, entretanto, pelo Oficio do Senhor Secretário da Secex-RS para apresentar razões de justificativa, recorreu o ora depoente, que se encontra aposentado desde junho de 2005, e sem exercer qualquer função gratificada no serviço publico federal desde 21 de janeiro de 2002, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT para, na qualidade de técnico, colher subsídios quanto aos Projetos aprovados e às Revisões em Fase de Obras, e recolheu as seguintes informações que deseja trazer ao processo para a avaliação da Secex-RS:*

? *Quanto à citação de que o número de sondagem a percussão teria sido insuficiente conforme a norma DNER IS-09 - Instruções de Serviço para Estudo Geotécnico, item 3.2.1, em vigor por ocasião da aprovação do projeto, e em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93, que aparece nos documentos denominados "Análise e Parecer sobre 1° Relatório de Revisão de Projeto" elaborados pelo Consórcio Supervisor para os quatro lotes:*

? *No ANEXO II dos editais para a contratação dos projetos, consta:*

"A.2 - Plano de Trabalho

....

São apresentados ao final desta alínea QUADROS DE QUANTIDADES relativos a itens-serviços de Estudos Topográficos, de Estudos Geotécnicos e de Obras de Arte Especiais que, ordinariamente, são executados na elaboração de Projeto de Engenharia Rodoviária, e que foram estabelecidos com base em conhecimento de trecho por parte da Fiscalização. Tais listagens de serviços e respectivos quantitativos

se constituem em valores referenciais devendo, o Licitante em sua Proposta, em função do seu conhecimento especifico de trecho e de suas particularidades e, ainda, com base na Metodologia proposta, estabelecer o elenco de todos os itens-serviços e respectivos quantitativos que efetivamente se propõe executar.

As quantidades de serviços propostas deverão, assim, ser coerentes com as características, com a problemática do segmento, com os Termos de Referência e com a Metodologia proposta, devendo atender, no mínimo, as exigências, as instruções, as normas e os manuais do DNER.

O licitante é obrigado a apresentar MEMÓRIA DE CÁLCULO, com o demonstrativo de cada uma das quantidades propostas para Estudos Topográficos, Estudos Geotécnicos e Obras de Arte Especiais que constem dos respectivos Quadros de Quantidades 16,17 e 18". (ANEXO IV).

? *No corpo dos editais consta:*

"F- MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS E FORMA DE PAGAMENTO

25 - MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS

....

25.3. Relativamente aos Serviços Topográficos, Serviços Geotécnicos e Serviços de Obras de Arte Especiais, imediatamente após a conclusão dos mesmos e até o encaminhamento da Minuta pela Fiscalização do DNER, esta deverá verificar os quantitativos de serviços efetivamente executados pela Contratada para cada itemserviço e confrontá-los com os previstos na Proposta Técnica e na Proposta de Preços (Quadros 16,17 e 18) da Contratada.

Para os itens-serviços que, a partir deste confronto acusarem variações de quantitativos superiores a 10 (dez por cento) para mais ou para menos, serão calculados os correspondentes valores financeiros considerando-se apenas os quantitativos de serviços que extrapolarem tal faixa de 10% (dez por cento) e aplicando-se os respectivos preços unitários propostos (constantes dos Quadros 16, 17 e 18). Os valores financeiros assim obtidos serão, então, objeto de pagamento adicional à Contratada ou de devolução ao DNER, conforme o caso " (ANEXO IV).

? *Está evidente que o numero de sondagens necessárias e suficientes vai sendo confirmado durante os trabalhos em função das observações e interpretações dos dados iniciais levantados pela projetista.*

? *Das consultoras contratadas, somente a do Lote 1 (ETEL) optou por manter na sua Proposta as quantidades de Estudos Geotécnicos calculada pela Fiscalização e constante do Edital. As demais alteraram as quantidades, propondo quantitativos diferentes aos dos Editais, algumas aumentando e outras diminuindo os números.*

? *Todas as Consultoras, nos quatro lotes de projeto, solicitaram aumento nos quantitativos de sondagem, da seguinte forma:*

? *Lote 1: Aumento de 153,5% no item, representando 22,07% do valor total do contrato. A quantidade de metros de sondagem a percussão foi aumentada dos 120,00 metros propostos, para 2.472,17 metros, e a de trado, de 445,00 metros para 1.767,24 metros.*

? *Lote 2: Aumento de 72,42% no item, representando 14,81% do valor total do contrato. A quantidade de metros de sondagem a percussão foi aumentada dos 100,00 metros propostos, para 695,97 metros, e a de trado, de 533,00 metros para 1.456,95 metros.*

? *Lote 3: Aumento de 58,60% no item, representando 12,42% do valor total do contrato. A quantidade de metros de sondagem a percussão foi aumentada dos 300,00 metros propostos, para 1.080,85 metros, e a de trado, reduzida de 367,50 metros para 284,83 metros.*

? *Lote 4: Aumento de 24,83% no item, representando 4,54% do valor total do contrato. A quantidade de metros de sondagem a percussão foi aumentada dos 150,00 metros propostos, para 901,11 metros, e a de trado, de 413,00 metros para 607,75 metros.*

? *As quantidades referenciais de sondagens constantes dos editais foram calculadas pela Fiscalização do 10° DRF, e que ficou sob a responsabilidade das licitantes do projeto ofertarem as quantidades que considerassem necessárias, com base no conhecimento dos trechos (a visita ao local dos serviços era obrigatória). Além de tudo isso, a fiscalização ainda aceitou aumento muito grande de sondagens durante a execução dos contratos, uma vez que a necessidade real de sondagens depende das informações que a projetista e a fiscalização vão obtendo durante o andamento dos trabalhos, como já dito anteriormente.*

? *Por outro lado, em nenhum momento me foi dado a conhecer, e não encontrei nos processos dos contratos e dos processos das análises dos projetos, qualquer observação a respeito da "quantidade*

insuficiente das sondagens previstas nos termos de referência" como alegado agora pelas empresas construtoras e também pelo Consorcio Supervisor das obras formado pelas quatro empresas consultoras que, por sinal, são as mesmas que executaram os projetos, e nada reclamaram, antes e durante a licitação e durante a elaboração dos projetos, com relação a uma eventual insuficiência nas quantidades de sondagens. Vale ressaltar que se, de fato fosse levantado este presumível problema na época da elaboração de projeto, a Supervisão da representação local do DNER no Rio Grande do Sul poderia (certamente o faria) fazer uma contratação adicional de empresa especializada de sondagem, através de Carta Convite ou Tomada de Preços, para executar as sondagens extras eventualmente necessárias que dariam subsídios para o projeto.

? *Chama a atenção a enorme diferença entre os acréscimos de remoção de solo mole solicitados pelas construtoras, e os quantitativos aprovados pela fiscalização:*

Situação \ Lote	*Lote 1* m^3	*Lote 2* m^3	*Lote 3* m^3	*Lote 4* m^3
Proposta da empresa	*860.968,00*	*599.732,00*	*1.058.520,00*	*148.600,10*
Aceito pela Fiscalização	*592.165,00*	*429.700,00*	*739.349,00*	*203.972,96*

? *Os dados acima foram retirados dos pedidos de Revisão de Projeto em Fase de Obras das empresas contratadas e das análises efetuadas pelo Consórcio Supervisor, todos constantes dos processos administrativos cujas cópias obtive na sede do DNIT em Brasília.*

? *Somente este fato já demonstra como foi polemica a definição correta dos quantitativos ideais de remoção na fase de execução, de tal forma a minimizar o custo da obra, a pesar de todas as recomendações da administração. A Norma DNER-PRO 381/1998, vinculada aos contratos das obras, e que entrou em vigor durante a execução do projeto, define os critérios a adotar quanto à presença de solos moles no subleito de uma rodovia em construção. É compreensível que alguma diferença possa existir entre o que estava previsto e o que for realmente necessário, mas nunca a diferença poderia ser tão grande como a que apresenta o quadro acima.*

? *No meu entendimento, perante a postura adotada no andamento dos projetos pelas consultoras projetistas, havia a indicação de que o número de sondagens realizado na fase de projeto atendia às exigências das normas e instruções vigentes. A Instrução de Serviço IS-09 que estava vigente á época, determinava no item 3.2.1 que durante a fase de projeto geométrico, o estudo geotécnico ao longo do subleito, visando a pavimentação, consistisse na execução de sondagens e coleta com retirada de amostra para caracterização de material até 1,00 metro abaixo do greide do projeto geométrico, definindo perfil geotécnico do terreno. Essas sondagens devem ser realizadas a cada 100 metros e nos intervalos, quando houvesse variação de material. Mais adiante, ao referir-se aos estudos de fundação de aterros, no item 3.2.4 a Instrução 09 diz: "Toda vez que houver dúvida na capacidade de suporte dos terrenos de fundação dos aterros haverá necessidade de se desenvolver estudo geotécnico especial que defina a capacidade de suporte do terreno natural". A seguir define quais os estudos. Pergunto: e se não houver dúvida? A firma consultora contratada para executar o projeto, a fiscalização e a gerenciadora deveriam responder se tiveram essa dúvida, com base nos estudos preliminares que fazem parte do projeto. Não vi nos processos a existência dessa dúvida.*

? *Ocorre que a execução de um único furo a cada 100 metros pode deixar de constatar bolsões intermediários e até aparentar continuidade do perfil. Ademais, quanto mais alto o aterro, maior a largura do terreno de fundação, o que também pode ocasionar que não sejam constatados bolsões em pontos próximos ás sondagens, no sentido transversal ao eixo locado. Não estaríamos na situação de revisar as normas e instruções de serviço referentes ao tema solos moles? Os relatórios de revisão relatam ocorrência de variações grandes nas espessuras de solos moles a pouca distancia (1,5 metros), constatada na cravação de geo-drenos, que ficam afastados de apenas alguns metros (ANEXO V). Este fato pode significar a completa obsolescência das normas sobre estudos geotécnicos para determinação e quantificação de soluções para fundações de aterros sobre solos altamente compressíveis.*

? *Outro fato que chama a nossa atenção foi a Ata de Reunião de Análise da Minuta Corrigida do projeto do Lote 2, constante do processo 51200-002173/97-52 - Lote 2 (2.1 e 2.2) e do processo 51100-001630/2001-01 - Lote 2 (2.1 e 2.2). Na mesma, a consultora Magna, projetista do Lote 2, declara textualmente: "A Consultora re-avaliou o volume de solo mole e confirma que é suficiente adotando as sugestões da DEP de Medição e Pagamento (análise minuta corrigida)". Pareceres como esse deram segurança aos analistas para pronunciar-se favoravelmente à aprovação das minutas dos projetos.*

? *Representava a Magna, nessa reunião, o Engenheiro Ricardo Daudt, que assinou a Ata. O*

mesmo engenheiro, agora como Coordenador do Consórcio Gerenciador no Rio Grande do Sul das obras da BR-101/RS, Consórcio Gerenciador Contécnica /ECL da BR-101/RS, encaminhou oficio ao DNIT, para o mesmo lote 2, através da Unidade Local de Osório da Superintendência do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul, nos quais diz textualmente: "Com relação ao 1º Relatório de Revisão de Projeto proposto pela empresa Construtora Queiroz Galvão S. A. , Contrato , e à análise do Consórcio Supervisor, nada temos a observar em relação às justificativas apresentadas e aos quantitativos de serviços resultantes, bem como o correspondente aumento de valor contratual e o reflexo financeiro de 12,42 %, segundo a Supervisora. A Queiroz Galvão apresenta a sua proposição com um reflexo financeiro resultante de 21,02 %, destacando os acréscimos nos serviços de terraplenagem, principalmente no item remoção de solos moles. A supervisora não altera". (ANEXO VI)

? *Para justificar parte dos acréscimos no lote 2, o Consórcio Supervisor anexou fotografias do que denominou "Sondagens com escavadeira" , modalidade de investigação não prevista nas fases de projeto. As fotografias destas "sondagens", mais que justificar a remoção, levantam duvidas a respeito, pois nada esclarecem. Deve ser verificado se para adotar as remoções, foram previamente estudadas soluções alternativas, como previsto na norma. Pergunto ainda se foi estudada a solução de "convivência" com os recalques, como foi adotado em alguns segmentos da duplicação da BR-101/SC norte (1ª etapa), e largamente adotada em segmentos das obras da Linha Vermelha no Rio de Janeiro no inicio dos anos 90, e em obras da Concessionária CONCER na BR-040/RJ, no segmento próximo a Refinaria Duque de Caxias da Petrobrás, onde por muito tempo existiram placas informando que a obra estava "em adensamento". Neste caso, é adotado geralmente um pavimento com período de duração menor, e por isso mais econômico, pois quando o adensamento assume proporções que afetam a segurança da obra e do usuário, faz-se o nivelamento da rodovia somente onde o fato ocorreu.*

? *Em resumo, a engenharia rodoviária oferece hoje muitos recursos para a construção em segmentos onde há solos de baixa resistência no subsolo sem a remoção dos mesmos, razão pela qual as normas quase sempre definem que só se deve remover solo mole quando a remoção for total e a camada não for superior a 3 ou 4 metros.*

? *Encaminhadas as Revisões para a Administração Central do DNIT, as análises não foram feitas na Coordenadoria responsável pelas análises dos projetos originais, contrariando, no meu entendimento, a PORTARIA N° 1.046 - DO DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT (reproduzida mais adiante) e foram analisadas e aprovadas na Coordenadoria Geral de Construção da Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT, tendo, nesta Coordenadoria, participado das análises e pareceres a respeito das Revisões, o técnico que também participou das análises e pareceres a respeito da pavimentação e dos solos moles na fase de projeto na então DEP do DNER, e que também participou das reuniões finais de aprovação das minutas corrigidas dos projetos, engenheiro Genésio Almeida da Silva, aposentado dos quadros do DNER e de reconhecida capacidade e sabedoria técnica no meio rodoviário, principalmente na área geotécnica. (ANEXO VII)*

? *Regimentalmente, parece que caberia à Coordenadoria Geral de Construção da Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária tão somente promover as Revisões.*

? *Quanto à citação de que a aprovação de projeto de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-101/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, referente à construção do Viaduto sobre o Acesso a Osório, Lote 4.2, ocorreu sem os elementos adequados que assegurassem a viabilidade técnica e correta avaliação do custo da obra, em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93, uma vez que foi constatado no 1° Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras que as fundações projetadas em estacas Franki eram tecnicamente inadequadas e a concepção estrutural de concreto protendido moldado in loco eram tecnicamente desvantajosas em relação à solução com pré-moldados protendidos:*

? *No processo administrativo do DNIT de nº 50600-03993/05-01 consta às fls. 30 e 31 o documento denominado Memória de Reunião, realizada em Porto Alegre, em 28/05/05, elaborado em papel timbrado do Consórcio Gerenciador das obras de Ampliação de Capacidade da BR-l0l/RS (não foi anexada ao processo a lista de presenças). Ainda que não tivesse sido anexada a lista dos presentes, é possível identificar no texto vários dos participantes. A reunião tratou exclusivamente da alteração do projeto que estava sendo cogitada pela empresa Triunfo. Na primeira parte da reunião, consta no item 1.1 o seguinte "Não há possibilidade de alteração do projeto sem um "ganho" para o Órgão contratante". Por outro lado, no item 2.1, na segunda parte da reunião, com a presença de representantes da Construtora Triunfo, o Engenheiro Hugo Sternick, Coordenador Geral de*

Desenvolvimento e Projetos do DNIT indaga aos representantes da construtora se havia alguma questão técnica que não permitisse a implantação do Projeto Executivo licitado, obtendo como resposta dos representantes da Construtora Triunfo que os projetos existentes estão corretos não tendo problemas maiores na sua implantação.

? *No item 2.3 do mesmo documento, o engenheiro João, da Triunfo, apresentou as seguintes argumentações:*

"a) O contrato para ser executado com os projetos licitados necessita de um equilíbrio econômico - financeiro devido alterações significativas (acima dos índices do DNIT) de alguns insumos.

b) Na época o Edital não permitia apresentação de projeto alternativo.

c) As alterações sugeridas vão acarretar em uma antecipação do prazo para conclusão das obras, devido a uma produção industrial das estruturas proposta.

d) A vantagem para o DNIT seria a absorção por parte da Construtora do equilíbrio econômico - financeiro citado no subitem e as alterações no projeto das passarelas necessária pela modificação das normas sem custo para o DNIT. "

? *Na mesma reunião, mesmo após as argumentações dos representantes da construtora, no item 2.7, o Coordenador da então 10ª UNIT do DNlT (hoje Superintendência no Estado do Rio Grande do SUL), juntamente com os membros da Direção e corpo técnico do DNIT de Brasília e local presentes informaram a empresa, "diante do exposto na reunião, que alterações de projeto neste momento seria inviável pelos diversos aspectos discutidos, solicitando à Construtora que iniciasse imediatamente as obras com os projetos licitados, conforme contrato assinado" (ANEXOVIII).*

? *Ficou evidente neste documento (Ata da reunião) que o problema da empresa não era de inexecução técnica dos projetos, e sim de ter ofertado preços defasados que inviabilizavam economicamente o contrato para a Construtora Triunfo. Na letra "b" do item 2.3 acima citado transparece que a Triunfo, desde antes da entrega das propostas já pretendia mudar o projeto e não o fez porque não era permitido apresentar projeto alternativo. Ou seja, o que aconteceu foi a execução de um projeto alternativo e não uma revisão de projeto em fase de obras.*

? *Perante a reação inicial do DNIT a empresa passou a adotar nova estratégia, criticando os projetos, principalmente insinuando a inadequabilídade das estacas Franki, sem qualquer comprovação técnica convincente, pretendendo inverter o ônus da prova. Como foi vencedora de outro lote de obras de arte e já tinha instalação próximo ao local de ambos lotes, conseguiu viabilizar economicamente a superestrutura de todas as obras em pré-moldados. Para outra empresa esse novo projeto poderia ter custo mais elevado que a solução original.*

? *Quanto à impossibilidade de executar as estacas Franki por serem inadequadas para o local, examinando as sondagens, que não foram contestadas pela Triunfo, afirmo que isso não é verdadeiro, o que alias já havia sido declarado anteriormente pelos seus técnicos. Anexarei documentação técnica (ANEXO IX) que comprova que mesmo que encontradas camadas de solo mais resistente existem recursos para que as estacas Franki alcancem as profundidades necessárias. As camadas de solos mais resistentes podem ser ultrapassadas por trepanação ou com uma perfuratriz que é acoplada ao equipamento somente para esse efeito. Alias, pelo mesmo motivo, para cravar as estacas pré-moldadas também foi utilizada uma técnica auxiliar qual é a de injetar um jato d'água na ponta das estacas durante a cravação.*

? *A solução adotada de estacas pré-moldadas também é viável tecnicamente, mas foi muito mais cara que a das estacas Franki. Uma vez que se viabilizou a superestrutura em pré-moldados de tal forma que ficasse mais econômica que a moldada no local por ter a mesma empresa sido a vencedora de dois lotes, a solução global mais econômica seria a de estacas Franki combinada com meso e super-estruturas prémoldadas.*

Se não, vejamos:

Estacas e meso-estrutura do projeto original, revisado. R$	*Estacas e meso-estrutura do projeto adequado pela Triunfo R$*	*Só estacas do projeto original revisado R$*	*Só estacas do projeto adequado pela Triunfo R$*
837.468,82	*1.509.479,54*	*305.496,00*	*525.472,64*

? *Vemos que as soluções de infra e meso-estruturas originais eram muito mais baratas, e poderiam ser adequadas para a nova super-estrutura pré-moldada.*

? *Não podemos esquecer que a condição de que uma revisão seria feita se houvesse "ganho"*

para o DNIT foi colocada pelas autoridades do DNIT na reunião citada acima. Estava aberto o caminho para a Revisão.

? *Quando o DNER/DNIT, contrata um projeto, o mesmo vai sendo desenvolvido por etapas, mas não há nas normas nem nos editais quaisquer citações a respeito da comparação de preços de projetos, pois só é contratado um projeto que vai sendo orientado pela fiscalização e pela antiga Divisão de Estudos e Projetos (DNER) ou na atual Coordenadoria Geral de Desenvolvimento e Projetos (DNIT).*

? *Quando já existe um projeto e o seu preço é conhecido, fica muito fácil viabilizar outro que seja pelo menos um pouco mais barato. Mais ainda quando uma única firma ganha dois lotes próximos, viabilizando um único canteiro de obras, condição que não pode ser prevista na fase de licitação. Esse mesmo novo projeto poderia ter custo mais elevado para outra empresa que não estivesse instalada no local.*

? *Quanto à vantagem financeira propalada, deve ser analisado isoladamente o caso dos viadutos sobre o acesso a Osório, pois a Triunfo apresentou dados diferentes daqueles apresentados pela supervisão e fiscalização e totalizados conjuntamente com as passarelas. Pelos dados levantados pela supervisão, o custo total dos viadutos, já com as correções que seriam necessárias nas quantidades iniciais, e confirmadas as profundidades das estacas Franki, seria de R$ 7.615.933,86. O projeto apresentado pela Triunfo, ao qual não estou fazendo critica técnica, nem analisei a sua consistência, teve um custo previsto de R$ 7.432.707,57 que é inferior ao original em pouco mais de 2,4 %. A própria Triunfo, no seu Oficio 024/05 BR-101/RS (fls. 1 a 13 do processo 50610-000117/06-87, no parecer dos Advogados da empresa, ao referir-se ao aspecto financeiro, cita a conclusão do Consórcio Supervisor no sentido de que no caso do Viaduto de Osório, o reflexo não é representativo.*

? *Incluindo na analise as quatro passarelas, a redução total do contrato em relação ao projeto original revisado é de 7,2%. Vemos assim que a redução percentual obtida no Viaduto de Osório foi muito pequena, mas poderia ser maior mantidas as estacas Franki.*

? *Com relação ao aspecto administrativo da denominada Revisão em Fase de Obras, entendo que na realidade não ocorreu uma Revisão e sim uma Substituição Total do projeto das Obras de Arte Especiais, pois houve substituição das infra, meso e super-estruturas no seu totum. Cabe o registro de que o parecer favorável à aprovação do projeto estrutural inicial foi proferido pelo Serviço de Estruturas da Divisão de Estudos e Projetos do DNER, e que a Alteração do mesmo não foi aprovada na Coordenação de Estruturas da Coordenadoria Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, que corresponde no DNIT ao Serviço de Estruturas do DNER, e que somente se pronunciou a respeito dos preços novos, fazendo destaque deste fato no seu despacho (ANEXO X). A aprovação foi feita na Coordenadoria-Geral de Construção Rodoviária conforme parecer de fls. 112 do processo 50610-000117/06-87, contrariando no meu entendimento, a Portaria n° 1.046 de 09/09/2005 do Diretor Geral do DNIT (Copia no ANEXO VII)*

"PORTARIA N° 1. 046 - O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO

NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 23 da Estrutura Regimental da Autarquia, aprovada pelo Decreto n° 4.749, de 17 de junho de 2003, publicado no D.O. U de 18.06.2003, e o artigo 40 do Regimento Interno do DNIT, aprovado pela Resolução n° 6, do Conselho de Administração, publicada no D.O. U de 23.04.2004, e considerando a necessidade de atenderas determinações do Acórdão N° 1. 002/2005 - TCU - Plenário, determino:

...

Art. 5° - Quando for imprescindível promover a revisão do projeto final de engenharia durante a execução da obra, com ampla e detalhada justificativa, durante a fase de análise, antes da sua aprovação pela autoridade competente, deverá o setor que aprovou o projeto original, manifestar a respeito da solução técnica proposta na revisão do projeto."

? *Para justificar tecnicamente a mudança do projeto, o Consórcio Gerenciador, no seu oficio n° 001/2006, constante da folha 53 do processo 50610-000117/06-87, diz: Tecnicamente, a proposta de execução das "OAE" em estruturas pré-fabricadas (concreto pré-moldado), conforme consta no parecer da empresa projetista do Consórcio Supervisor, apresenta vantagens ponderáveis em relação ao projeto licitado (estruturas moldadas "in loco"), com alterações substanciais na concepção dos projetos originais:*

? *A Superintendência do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul, ao manifestar-se junto ao TCU para explicar as alterações das soluções estruturais do Viaduto, alegou que "à época do projeto a*

tecnologia voltada para estruturas pré-fabricadas exige mão de obra mais especializada e treinada. Na época ela era incipiente e sua produção em escala industrial se restringia praticamente à Região Metropolitana de Porto Alegre. Entre a elaboração do projeto e a execução da obra, houve avanço significativo e modernização da tecnologia de execução de estruturas pré-fabricadas e do mercado"

? *Obras de arte especial em concreto pré-moldado e protendido são construídas no Brasil há mais ou menos 50 anos, e muito mais intensamente há 40 anos pelo menos. Cito a Ponte Rio-Niteroi, projeto anterior a 1968, com toda a superestrutura da ponte, do elevado de acesso e dos inúmeros viadutos nos acessos Rio e Niterói, obra da qual participei como engenheiro recém formado e que foi concluída em 1974, assim como no inicio dos anos 80 participei como engenheiro de produção das obras de construção da Ponte de Acesso e do Cais de Minério e Carvão do Porto de Sepetiba no Rio de Janeiro, obra com mais de 5.000 peças pré-moldadas.*

? *Cito ainda as pontes da duplicação BR-1l6/RS, sobre o Saco da Alemoa, sobre o Canal Furado Grande e sobre o Rio Jacuí, todas com estacas Franki nas fundações em terra e em lamina d'água, e superestrutura pré-moldada, construídas no final da década de 1970, projetadas e fiscalizadas pela ETEL do Rio Grande do Sul. Está ainda a Ponte sobre o Canal São Gonçalo na BR-290/RS, da mesma época das anteriores. Da década de 1950 temos ainda na BR-116/RS a famosa Ponte do Guaíba com grande quantidade de Estacas Franki. Na mesma BR-I01, no Estado de Santa Catarina, na primeira pista da mesma no trecho Florianópolis até a Divisa com o Rio Grande do Sul, existem mais de 40 pontes com a superestrutura em aduelas pré-moldadas, construídas ainda na década de 1960.*

? *Portanto, a justificativa, no meu entendimento, é muito pouco consistente. Tudo indica que a real justificativa é a necessidade da empresa Triunfo ter seus preços melhorados, como alias é dito por diversas vezes no processo da contratação. A viabilização ocorreu porque a mesma empresa ganhou os dois lotes, e se permitiu que o prazo da obra fosse sendo reduzido ao não iniciar os trabalhos na época correta. O mesmo projeto poderia ter outro custo para outra empresa.*

? *A alteração se tornou irreversível após o fato consumado que ocorreu antes da aprovação da 1ª Revisão, pois como declara o Sr. Superintendente do DNIT no Rio Grande do Sul no Oficio/Superint.RS/DNIT nº 00770 de 21 de julho de 2006, encaminhado à SECEX/RS, a empresa iniciou a cravação das estacas prémoldadas em 02/03/2006, antes da aprovação da alteração. No mesmo oficio consta que a Triunfo teria tentado, em vão, executar no final de 2005, as obras de infra-estrutura do Viaduto de Osório, mas as estacas de projeto, do tipo Franki, não alcançaram as profundidades necessárias e os serviços não foram aceitos pela fiscalização, uma vez que ficava comprometida a segurança da obra de arte (ANEXO XI). Certamente não foi utilizada a técnica correta, nem o equipamento correto, para a cravação. Muito antes dessa data, a Triunfo já tinha decidido mudar todo o projeto, como está claro nos documentos constantes do processo administrativo do contrato. Não encontrei nos processos qualquer registro documental ou fotográfico desta tentativa de cravação de estacas Franki.*

? *Quanto à citação de que a aprovação de projeto de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-101/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, referente à construção dos três Viadutos em Terra da Areia, Lote 2.2, ocorreu sem os elementos adequados que assegurassem a viabilidade técnica e correta avaliação do custo da obra, em desacordo com o art. 6°, inciso IX da Lei 8666/93, uma vez que, foi constatado, no 1° Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras que as fundações projetadas em estacas Franki eram tecnicamente inadequadas e a concepção estrutural de concreto protendido moldado in loco eram tecnicamente desvantajosas em relação à solução com pré-moldados protendidos:*

? *A referência feita anteriormente no Lote 4.2 corresponde também a este Lote 2.2 da Construtora Triunfo. [repete argumentação idêntica]*

? *Quanto à impossibilidade de executar as estacas Franki por serem inadequadas para o local, examinando as sondagens, que não foram contestadas pela Triunfo, afirmo que isso não é verdadeiro, o que aliás já havia sido declarado anteriormente pelos seus técnicos. Anexarei documentação técnica que comprova que mesmo que encontradas camadas de solo mais resistente há recursos para que as estacas Franki alcancem as profundidades necessárias. As camadas de solos mais resistentes podem ser ultrapassadas por trepanação ou com uma perfuratriz que é acoplada ao equipamento somente para esse efeito. Alias, para cravar as estacas pré-moldadas também foi utilizada uma técnica auxiliar, qual é a de utilizar um jato d'água na ponta da mesma para facilitar a penetração.*

? *A solução adotada de estacas pré-moldadas também é viável tecnicamente, mas foi muito mais cara que a das estacas Franki. Uma vez que se viabilizou a superestrutura em pré-moldados para os três*

viadutos de tal forma que ficasse mais econômica que a moldada no local por ter a mesma empresa sido a vencedora de dois lotes, a solução global mais econômica seria a de estacas Franki combinada com meso e super-estruturas pré-moldadas.

Se não, vejamos:

Estacas e meso-estrutura do projeto original, revisado. R$	*Estacas e meso-estrutura do projeto adequado pela Triunfo R$*	*Só estacas do projeto original revisado R$*	*Só estacas do projeto adequado pela Triunfo R$*
1.043.095,74	*1.669.501,08*	*565.866,00*	*991.744,44*

? *Se incluirmos as fundações da Ponte sobre o Rio Três Forquilhas, que também teve seu projeto totalmente modificado sem "ganho" para o DNIT, a diferença fica ainda muito maior a favor da solução original.*

? *A respeito das estacas Franki da Ponte sobre o Rio Três Forquilhas, não cabe a alegação de que parte das estacas teriam muita profundidade e seriam em lamina d'água. A profundidade depende do equipamento, e pode superar facilmente os 20 metros (ANEXO XII), e o problema da lamina d'água foi esclarecido pela Caderno de Perguntas e Respostas nº 4 , como a seguir:*

PERGUNTA N° 63:

Vimos por meio desta solicitar esclarecimentos do lote 2.2, do edital em referência da ponte sobre o Rio Três Forquilhas.

No item 3.3 - infra-estrutura, da planilha de preços unitários verificamos que só há referência para execução de Estaca tipo Franki convencional.

Verificamos em visita ao local da obra que as estacas tipo Franki serão executadas com lâmina d'água de aproximadamente 1,50 m Após consulta a empresas especializadas neste tipo de fundação, fomos informados que para tal serviço será necessário o uso de camisa metálica perdida.

Pergunta-se:

Como devemos proceder? Incluir a camisa metálica nos preços unitários?

RESPOSTA:

Sim

(ANEXO XII)

? *A Triunfo não atendeu a este esclarecimento que foi publicado para ciência de todos no DOU e colocado nos quadros de aviso do DNIT, e apresentou a sua Composição de Preço Unitário sem a camisa metálica, o que inviabilizou o seu preço.*

? *Quanto à vantagem financeira propalada, deve ser analisado isoladamente o caso dos 3 viadutos em Terra da Areia, pois a Triunfo apresentou dados confirmados pela supervisão e fiscalização e totalizados conjuntamente com as passarelas, passagens inferiores e pontes. Pelos dados levantados, o custo total dos viadutos, já com as correções que seriam necessárias nas quantidades iniciais, e confirmadas as profundidades das estacas Franki, seria de R$ 4.430.293,00. O projeto apresentado pela Triunfo, ao qual não estou fazendo critica técnica, nem analisei a sus consistência, teve um custo previsto de R$ 4.287.589,71 que é inferior ao original em pouco mais de 3,0 %.*

? *Incluindo na analise as demais obras deste lote, a redução total do contrato em relação ao projeto original revisado é de 2,04 %. Vemos assim que a redução percentual obtida foi muito pequena, mas poderia ser maior mantidas as estacas Franki.*

? *Com relação ao aspecto administrativo da denominada Revisão em Fase de Obras, entendo que, semelhantemente ao que ocorreu no lote 4.2, na realidade não ocorreu uma Revisão e sim uma Substituição Total do projeto das Obras de Arte Especiais, pois houve substituição das infra, meso e super-estruturas dos 3 viadutos no seu totum. Cabe o registro de que o parecer favorável à aprovação do projeto estrutural inicial foi proferido pelo Serviço de Estruturas da Divisão de Estudos e Projetos do DNER, e que a Alteração do mesmo não foi aprovada na Coordenação de Estruturas da Coordenadoria Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, que sequer foi solicitada fazê-lo. A aprovação foi feita na Coordenadoria-Geral de Construção Rodoviária conforme parecer de fls. 24 do processo 50610-001487/06-31 contrariando no meu entendimento, a Portaria nº 1.046 do Diretor Geral do DNIT já reproduzida anteriormente (ANEXO XIII).*

? *Para justificar a mudança do projeto, o Consórcio Gerenciador, no VoI. 02, Memória Justificativa, do 1^{0} Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras, deixa claro o problema de que os preços propostos ficaram defasados, quando diz:*

"Alguns insumos importantes para a obra tiveram seus custos significativamente corrigidos, ficando a realidade muito aquém das estimativas propostas, tal como ocorreu com o aço e o concreto.

A primeira tentativa de reduzir os custos foi reduzindo o prazo para a conclusão do empreendimento. No entanto, o sistema executivo adotado no projeto original obstava a diminuição dos prazos estimados no cronograma, sendo então descartada a hipótese de redução de prazo ".

? *Quanto á vantagem financeira propalada, foi ínfima para o DNIT, pois poderia ser maior se a Triunfo fosse obrigada a executar as estacas Franki pelo preço contratado, combinado com as super-estruturas em pré-moldados, viabilizada pelo fato de ter vencido dois lotes de OAE e estar já instalada junto ao local da obra. A vantagem financeira, não resta dúvida, foi da Triunfo que se viu livre de executar serviços para os quais, os preços ofertados estavam defasados, como ela mesma declara em diversas ocasiões.*

? *As justificativas para a alteração do tipo de estacas estão no processo base do contrato, de n° 50600-002586/2004-98 e dos apensos n° 50610-001487/2006-31 e volume denominado 1^0 Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obra. Novamente são feitas considerações a respeito de aumento de custos de insumos, e alega com relação às fundações da passarela e viadutos, que a execução de estacas Franki em outras obras do mesmo trecho revelou-se inadequada (não há qualquer documento comprobatório), e no caso do Rio Três Forquilhas, que "devido à superposição das estacas da ponte existente com as da ponte nova,........,bem como as grandes profundidades necessárias para a execução das estacas Franki, mesmo que revestidas com aço, conforme as considerações anteriores, também neste caso, a alteração proposta mostra-se recomendável, ou seja, a utilização de estaca prémoldada ". Certamente a empresa que teria sido sub-contratada não tinha o equipamento necessário disponível, ou o fato de ter cotado preço que não considerou as condições locais inviabilizou o uso das mesmas. Não está comprovada também neste caso a inviabilidade técnica de executar estacas Franki (ANEXO XII).*

? *Conclusão:*

? *Minha única participação nos procedimentos que culminaram com a aprovação dos projetos foi a realização do ato formal de assinar as portarias de aprovação. das impressões definitivas dos projetos por solicitação da Divisão de Estudos e Projetos/DNER;*

? *Todos os procedimentos de campo e as análises dos relatórios de projeto que vinham sendo executados 3 anos antes, já estavam concluídos quando assumi interinamente a Diretoria de Engenharia Rodoviária;*

? *Todos os pareceres eram favoráveis à aprovação, e a Impressão Definitiva do Projeto já tinha sido autorizada pelo setor competente;*

? *A Instrução de Serviço nº 06/DG de 08 de abril de 1998, estabelecia no artigo 2°, letra "e", o seguinte: "A qualidade, a fidelidade e exatidão dos projetos de engenharia <u>são de responsabilidade da Empresa Projetista, do Engenheiro Fiscal e da DEP (Divisão de Estudos e Projetos).</u> A fiscalização e acompanhamento dos trabalhos de campo devem ser rigorosos e efetivos, com a realização freqüente inspeções <u>in loco".</u>*

? *Não havia qualquer indicativo que levasse a presumir ilegitimidade ou irregularidade nos pareceres precedentes ao ato por mim praticado, não se justificando a minha eventual negativa em assinar as Portarias de tão importante projeto rodoviário;*

? *Não tive a responsabilidade de fiscalizar a execução dos contratos de execução. dos projetos (muito elogiados pelos técnicos do BID), nem foi responsável pela delegação de competência ao então 10° Distrito Rodoviário Federal para realizar as licitações, aprovar os editais e fazer a contratação, além de fiscalizar a execução dos contratos;*

? *Existem indícios de que alterações foram feitas em contratos de obras de todos os lotes com o intuito de melhorar o resultado econômico-financeiro das empresas, declarado pela própria Triunfo no caso dos Lotes 2.2 e 4.2;*

? *São injustas e intempestivas as alegações feitas agora pelas mesmas projetistas dos lotes de obras, de que os erros que possam existir nos projetos são devidos ao fato de que não se lhes permitiu ampliar as sondagens (se o fato ocorreu não foi dado conhecimento aos analistas da DEP e muito menos a quem assinou as Portarias).*

? *São muito pouco convincentes as justificativas apresentadas para muitas das alterações nos projetos;*

? *Alterações foram realizadas nos volumes de projeto após a minha assinatura das Portarias, sem que seja possível identificar totalmente quais foram e sem elaborar novas portarias anulando*

também as anteriores, o que seria o correto;

? *No Voto do Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA no Acórdão 2.084/2004 - Plenário do TCU encontramos:*

"10. Em que pese essas colocações, no mencionado processo optei por não propor a condenação dos dirigentes do DNER, pelo fato de não terem sido eles os autores dos projetos defeituosos, e sim empresas de consultoria técnica, contratadas exatamente para tal fim.

11. Não se há de negar a obrigação que os gestores do DNIT têm de conferir e chancelar um projeto de obra de rodovia elaborado por outrem, e mesmo de fiscalizar-lhe a execução. Contudo, a sua atuação se dá dentro de um plano gerencial Não é possível a eles certificar todos os detalhes das perspectivas técnicas indicadas pela empresa especializada. Deve existir um grau de confiança razoável nos projetos elaborados, sob pena de tornar ilógica a delegação desses serviços a particulares.

12. Nas obras vertentes, observo que os projetos foram todos preparados por empresas de consultoria técnica (fls. 25/27). Dessa forma, a situação aqui se aproxima daquela encontrada no referido processo TC-004.175/2002-1 (Acórdão n° 296/2004-Plenário), em que o Tribunal considerou diluída a responsabilidade dos gestores do DNER. Não se pode concluir que os supostos erros de projeto são facilmente identificáveis num exame de verificação. O que mais se questionam são problemas de sondagens de solo e outros estudos técnicos baseados em dados coletados, de difícil conferência pelo gestor.

13. Realmente, em consonância com a orientação constante da OS n° 1/2002 da Segecex, as falhas em projetos devem ensejar o exame" da "responsabilidade de seus autores por possíveis prejuízos causados ao erário" (grifei). No caso, as pessoas chamadas em audiência não são os verdadeiros autores dos projetos, e destes também não advieram prejuízos aos cofres públicos.

? *Solicita o declarante seja afastado de qualquer eventual acusação de ter contribuído para a ocorrência de supostas irregularidades na aprovação das impressões definitivas dos projetos dos Lotes 1, 2, 3 e 4 das obras de Ampliação da Capacidade Rodoviária da BR-101/RS, trecho Div. SC/RS - Osório, Lotes 1, 2, 3 e 4, ficando a disposição para qualquer novo esclarecimento ou mesmo colaboração técnica que seja necessária, se for o caso.*

3. ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Formalmente, o ato de aprovação dos projetos no extinto DNER era atribuição do Diretor de Engenharia Rodoviária conforme inciso III, do art. 65, da Portaria /MT nº43, de 10/02/2000 (Regimento Interno do DNER), alterada pela Portaria nº285 de 9/8/2000, o qual que emitia a portaria de aprovação e impressão definitiva dos projeto.

O responsável alegou que sua única participação nos procedimentos que culminaram com a aprovação dos projetos foi a realização do ato formal de assinar as portarias de aprovação e impressão definitiva dos projetos. Todos os procedimentos de campo e as análises dos relatórios de projeto já estavam concluídos quando assumiu interinamente a Diretoria de Engenharia Rodoviária. Os pareceres eram favoráveis à aprovação e não havia indicativo que o levasse a presumir ilegitimidade ou irregularidade nos pareceres precedentes, não se justificando sua eventual negativa em assinar as portarias.

Conforme documentação anexada pelo responsável (fl. 229) verifica-se que as minutas dos relatórios finais encontravam-se aprovadas, tendo o então Chefe da Divisão de Estudos e Projetos - DEP autorizado a elaboração das impressões definitivas do Relatório Final dos lotes 1, 2, 3 e 4 da BR-101/RS, observadas as complementações e esclarecimentos referentes aos comentários técnicos da DEP/DNER e do consultor do BID. Coube ao responsável ouvido na presente audiência a aprovação das impressões definitivas em 24/10/2001, na qualidade de Diretor de Engenharia Rodoviária (substituto).

Constata-se que a aprovação da impressão definitiva dos quatro lotes do projeto foi precedida de pareceres favoráveis do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos e também do Chefe do serviço de Projetos/DEP, que o fizeram com base com base na análise técnica do serviço de projeto, assim como as análises dos serviços de estruturas e de estrutura rodoviária e ambiental, conforme discriminado a seguir:

LOTE 1

Parecer do Chefe do Serviço de Projetos/DEP (fl. 230) com base na Análise do Serviço de Projeto nº061/01/01/01 assim como as análises dos Serviços de Estruturas e de Estrutura Rodoviária e Ambiental, sugerindo o encaminhamento do projeto e solicitando sua aprovação, em 18/10/2001. Ressalta que os questionamentos do consultor do BID foram atendidos.

Parecer do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos/DNER (fl. 231) sugerindo a aprovação da Impressão Definitiva do Projeto Executivo, em 18/10/2001.

Portaria DrER nº 123/2001 (fl. 232), - aprova a Impressão Definitiva do Projeto do lote 1, assinado pelo responsável em 24/10/2001.

LOTE 2

Parecer do Chefe do Serviço de Projetos/DEP (fl. 252) com base na Análise do Serviço de Projeto nº064/01/01/01 assim como as análises dos Serviços de Estruturas e de Estrutura Rodoviária e Ambiental, sugerindo o encaminhamento do projeto e solicitando sua aprovação, em 18/10/2001. Ressalta que os questionamentos do consultor do BID foram atendidos.

Parecer do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos/DNER (fl. 253) sugerindo a aprovação da Impressão Definitiva do Projeto Executivo, em 18/10/2001.

Portaria DrER nº 111/2001 (fl. 254), - aprova a Impressão Definitiva do Projeto do lote 2, assinado pelo responsável em 24/10/2001.

LOTE 3

Parecer do Chefe do Serviço de Projetos/DEP (fl. 269) com base na Análise do Serviço de Projeto nº341/99/03/01 assim como as análises dos Serviços de Estruturas e de Estrutura Rodoviária e Ambiental, sugerindo o encaminhamento do projeto e solicitando sua aprovação, em 18/10/2001. Ressalta que os questionamentos do consultor do BID foram atendidos.

Parecer do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos/DNER (fl. 270) sugerindo a aprovação da Impressão Definitiva do Projeto Executivo, em 19/10/2001.

Portaria DrER nº 113/2001 (fl. 271), - aprova a Impressão Definitiva do Projeto do lote 3, assinado pelo responsável em 24/10/2001.

LOTE 4

Parecer do Chefe do Serviço de Projetos/DEP (fl. 279) com base na Análise do Serviço de Projeto nº341/99/03/01 assim como as análises dos Serviços de Estruturas e de Estrutura Rodoviária e Ambiental, sugerindo o encaminhamento do projeto e solicitando sua aprovação, em 18/10/2001. Ressalta que os questionamentos do consultor do BID foram atendidos.

Parecer do Chefe da Divisão de Estudos e Projetos/DNER (fl. 280) sugerindo a aprovação da Impressão Definitiva do Projeto Executivo, em 18/10/2001.

Portaria DrER nº 121/2001 (fl. 281), - aprova a Impressão Definitiva do Projeto do lote 4, assinado pelo responsável em 24/10/2001.

Importa observar que após a aprovação das portarias pelo responsável, ainda ocorreram algumas modificações de projeto de pequeno porte não relacionadas diretamente com os assuntos tratados na presente audiência. Tais modificações, segundo Ajuda Memória da Missão de Análise do BID (fl. 297) foram, em resumo: uniformização da largura da faixa interna de segurança, da inclinação da pista e ajustes menores nos projetos de passarelas e de viadutos transversais e outros elementos de segurança de trânsito. Tais alterações de projeto, mesmo sendo de pequena monta, deveriam ter sido objeto de novas portarias de aprovação conforme observou o responsável. Por tratar-se de falha formal de procedimento - não emissão de novas portarias - ocorrida em 2001, em órgão já extinto (DNER), não será proposta determinação.

Quanto à participação do responsável na aprovação dos projetos, a documentação trazida aos autos evidenciou tratar-se de atuação predominantemente formal em virtude do cargo que interinamente desempenhava na época. Segundo documentação anexada, os pareceres técnicos que fundamentaram sua decisão de aprovar os projetos eram uniformes pela aprovação e não havia elementos que indicassem irregularidades passíveis de serem detectadas pelo responsável em seu nível gerencial de atuação. Desta forma, será feita proposta pelo acolhimento das justificativas do responsável.

Além das justificativas apresentadas, o responsável fez diversas considerações que colocam em dúvida a lisura das alterações procedidas nos projetos, supostamente com o objetivo de beneficiar as empresas construtoras. Questiona a forma de tramitação das revisões que teria sido feita com base em parecer técnico de setor do DNIT que não tinha competência regimental para isso. Em resumo, contesta os pareceres do DNIT afirmando que o projeto original das fundações com estacas Franki eram viáveis tecnicamente e que a troca por estacas pré-moldadas visava apenas beneficiar economicamente as construtoras. Contesta os pareceres do DNIT quanto à mudança da concepção estrutural dos viadutos afirmando que foram feitos para beneficiar economicamente as empresas sem ganho significativo, em termos de custos, para o DNIT. Quanto à ocorrência de solos moles, concorda que tenha havido uma

extrapolação excepcional dos quantitativos previstos no projeto e responsabiliza as projetistas por não terem proposto ao DNER maior número de sondagens na fase de projeto. Salienta o fato de as empresas projetistas serem as atuais supervisoras dos respectivos lotes que projetaram.

Inicialmente examina-se a alegação feita pelo responsável de que o setor competente à época, para manifestar-se sobre a revisão dos projetos seria a Coordenadoria Geral de Desenvolvimento de Projetos do DNIT, sendo os pareceres de aprovação de revisão emitidos de forma não regimental pela Coordenadoria Geral de Construção Rodoviária.

Segundo o responsável, a portaria do Diretor Geral do DNIT nº 1.046 de 09/09/2005, artigo 5º (fl. 418), assim dispõe:

Art. 5º - Quando for imprescindível promover a revisão do projeto final de engenharia durante a execução da obra, com ampla e detalhada justificativa, durante a fase de análise, antes da sua aprovação pela autoridade competente, deverá o setor que aprovou o projeto original, manifestar a respeito da solução técnica proposta na revisão do projeto.

No presente caso, o setor que analisou e aprovou o projeto original pertencia ao extinto DNER. As revisões de projeto, portanto, não poderiam ser feitas no mesmo setor mas poderiam ser feitas em setor equivalente no órgão sucessor, DNIT.

Segundo o Regimento Interno do DNIT vigente à época das revisões de projeto (Resolução n° 6 , de 10 de março de 2004), a estrutura organizacional foi estabelecida no capítulo III, art. 5º:

CAPÍTULO III

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 5º O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT tem a seguinte estrutura organizacional:

...

V – Órgãos específicos singulares:

a) Diretoria de Planejamento e Pesquisa:
- Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas;
- Coordenação-Geral de Planejamento de Programação de Investimentos;
- Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos;
- Coordenação-Geral de Meio Ambiente.

b) Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre:
- Coordenação-Geral de Construção Rodoviária;
- Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária;
- Coordenação-Geral Ferroviária;
- Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias.

c) Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária:
- Coordenação-Geral de Portos Marítimos;
- Coordenação-Geral de Hidrovias e Portos Interiores.

A competência regimental para administrar e gerenciar a "revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras" era da Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre (art. 31) na qual se inclui a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (art. 32), conforme visto a seguir:

CAPÍTULO V

COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS

...

Art. 31. À Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre compete administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transportes terrestres.

Art. 32. À Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, subordinada à Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre, compete programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a construção de obras rodoviárias; coordenar e orientar as atividades de construção de obras rodoviárias delegadas a Estados, Municípios e outras entidades; participar do desenvolvimento de padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de obras; e estabelecer elementos para a adjudicação de obras e serviços e de controle de medições e reajustamento de obras em andamento.

A Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT (art. 29), era subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa (art. 26) e possuía atribuição regimental de analisar os estudos e projetos, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação conforme visto a seguir:

Art. 29. À Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, compete coordenar, acompanhar e executar a programação estabelecida pela Diretoria no que se refere ao desenvolvimento dos estudos e projetos de infra-estrutura de transportes; analisar os estudos e projetos, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação; analisar pedidos de delegação de competência para licitação de projetos diretamente nas UNIT; desenvolver e manter sistemas para controle de análise de projetos; orientar as unidades regionais na execução e fiscalização das atividades relacionadas à elaboração de projetos de infra-estrutura de transportes; e definir padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de projetos e obras.

Art. 26. À Diretoria de Planejamento e Pesquisa compete:

I – planejar, coordenar, supervisionar e executar ações relativas à gestão e à programação de investimentos anual e plurianual para a infra-estrutura do Sistema Federal de Viação;

II – subsidiar o DNIT nos aspectos relacionados à sua participação na formulação dos planos gerais de outorgas dos segmentos da infra-estrutura viária;

III – coordenar o processo de planejamento estratégico do DNIT;

IV – orientar as unidades do DNIT no planejamento e gerenciamento das suas atividades;

V – propor a política de gestão ambiental do DNIT e coordenar as atividades de meio ambiente nos empreendimentos de infra-estrutura e operação dos transportes;

VI – acompanhar e avaliar o desempenho das atividades do DNIT;

VII – promover pesquisas e estudos nas áreas de engenharia da infraestrutura de transportes, considerando, inclusive, os aspectos relativos ao meio ambiente;

VIII – definir padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de projetos e obras terrestres e aquaviárias;

IX – planejar, promover a implementação e monitorar programas de desenvolvimento tecnológico e de capacitação técnica, bem como projetos de engenharia, inclusive suas aprovações;

X – subsidiar o Ministério dos Transportes na articulação com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para obter financiamento de programas, projetos e obras, bem como realizar programas de estudos e pesquisas; e

XI – organizar, manter e divulgar as informações estatísticas do setor de infra-estrutura viária.

O Regimento Interno do DNIT, atualmente em vigor (resolução n° 10 , de 31 de janeiro de 2007) estabelece que a competência para acompanhar e coordenar as alterações contratuais referentes à revisão de projetos em fase de obras é da Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, por meio da Coordenação de Obras e Construção (art. 84, IV):

Art. 84 À Coordenação de Obras e Construção compete:

...

IV – acompanhar e coordenar as alterações contratuais referentes à revisão de Projetos em fase de obras, visando subsidiar a aprovação junto a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária;

As atribuições da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa continuam sendo de analisar os estudos e projetos, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação:

Art. 73 À Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa compete coordenar, acompanhar e executar a programação estabelecida pela Diretoria no que se refere ao desenvolvimento dos estudos e projetos de infra-estrutura de transportes;

analisar os estudos e projetos, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação; analisar pedidos de delegação de competência para licitação de projetos diretamente nas Superintendências Regionais; desenvolver e manter sistemas para controle de análise de projetos; orientar as Superintendências Regionais na execução e fiscalização das atividades relacionadas à elaboração de projetos de infra-estrutura de transportes; e definir padrões e normas técnicas para o desenvolvimento e controle de projetos e obras.

Conclui-se, portanto, que segundo o Regimento Interno do DNIT caberia à Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos analisar as revisões de projeto, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação. À Coordenação-Geral de Construção Rodoviária caberia apenas coordenar e gerenciar as revisões.

De fato, a documentação anexada pelo responsável demonstra que os pareceres contendo a análise técnica das revisões de projeto (fl. 373 a 479) foram elaborados na Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - CGCONT e não na Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, que seria o setor competente. Além disso, importa observar que a maior parte dos pareceres técnicos foram elaborados pela empresa terceirizada SISCON - Consultoria de Sistemas Ltda, contrato TT 011/2002-00, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de assessoramento, coordenação e implementação dos Programas de Engenharia de Transportes Rodoviários.

A ausência de pareceres técnicos da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos foi regimentalmente inadequada, mas não significa que os pareceres elaborados pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária - ***CGCONT*** *sejam tecnicamente equivocados ou suspeitos de favorecer as empresas construtoras nas revisões de projetos como alega o responsável. O que fica evidenciado nos pareceres técnicos da CGCONT são graves deficiências e inadequações dos projetos originais, o que não é novidade em se tratando do extinto DNER ou atual DNIT, conforme se verá a seguir:*

PARECER TÉCNICO Nº 226/2005 - ***CGCONT*** *(fl. 373 a 381)*
Data: 26/01/2006
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 0,00 - km 25,72
Lote 01/RS
Construtora Queiroz Galvão

Resumo: acréscimo de remoção de solos moles, substituição de aterro estaqueado por estrutura elevada (mudança da concepção original do projeto), análise do orçamento da obra.

Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

1.2 - Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

...

Verifica-se neste Lote 1-RS, das ocorrências de solos moles, cujos trabalhos já foram concluídos, tem-se um acréscimo médio de volume removido de 22,0%.

...

Ressalta-se ainda como motivo de aumento do quantitativo licitado que é de 400.606,00m³, **o engano da Consultora projetista que não adicionou os volumes de outras ocorrências estudadas e relacionadas no projeto**.

Em conseqüência aos 400.606,00m³ licitados, o Relatório de Revisão de dezembro de 2005, adiciona a ele, os volumes das ocorrências estudadas e não incluídas no volume total, bem como, novos acréscimos. Diante deste fato, tem-se até agora, um acréscimo de 191.658m³, elevando-se o volume total para 592.164,00m³.

...

3 - SUBSTITUIÇÃO DA SOLUÇÃO DE ATERRO ESTAQUEADO POR ESTRUTURA ELEVADA

...

Os projetos de construção dos aterros estaqueados foram bastante questionados pela ex-DEP durante as execuções dos projetos de engenharia.

...

Principais questionamentos:

- Elevado número de estacas

...

- Soma-se ao questionamento a necessidade de emendas das estacas por meio de soldas.

- Por isso a modificação proposta, por ser mais estética, de maior facilidade construtiva e de menor custo, smj, pode ser aprovada.

...

2.2 - Parecer

Do exposto acima se tem que técnica e economicamente a solução da estrutura elevada, embora mude a concepção estrutural de projeto, apresenta-se mais vantajosa do que a do aterro estaqueado. Propiciando uma maior rapidez na execução uma maior economia ao erário público, bem como um menor impacto ambiental. Sendo assim uma solução aceitável se em comum acordo com todas as partes envolvidas.

Assinado por: Eng. Genésio A. da Silva (DNIT), Eng. Normando Lima de O. Filho (SISCON), Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

*PARECER TÉCNICO Nº 226/2005/01/2006 - **CGCONT** (fl. 382 a 384)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 0,00 - km 25,72
Lote 01/RS
Construtora Queiroz Galvão
Data: 03/04/2006
Resumo: análise do orçamento da obra
Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

A empresa Construtora Queiroz Galvão S A, em atendimento a objeção de órgãos de Meio Ambiente da região e também de proprietários de terras que seriam desapropriadas onde seria executado o aterro estaqueado, apresentou projetos alternativos de Aterros Estaqueados x Estrutura Elevada. Em comparação observamos que para a opção da execução da Estrutura Elevada incidirá um reflexo financeiro negativo, sendo portanto mais viável para o DNIT a aplicação desta alternativa, conforme no quadro abaixo:

Assinado por: Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

*PARECER TÉCNICO Nº 225/2005- **CGCONT** (fl. 386 a 392)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 25,72 - km 52,86
Lote 02/RS
Construtora Queiroz Galvão
Data: 26/01/2006
Resumo: acréscimo de remoção de solos moles, substituição de aterro estaqueado por estrutura elevada (mudança da concepção original do projeto), análise do orçamento da obra.
Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

1.3 - Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

...

Quadro da página 2: **colocar as espessuras das camadas de solos moles, bem como, as ocorrências não quantificadas pelo projeto**.

De fato o volume de projeto de 140.000m³ é muito baixo. Assim sendo, o volume de acréscimo de 289.700m³, poderá ser aprovado.

...

Novo total de solos moles para serem removidos: 429.700,00m³

...

2.2 - Parecer

Do exposto acima se tem que técnica e economicamente a solução de estrutura elevada, embora mude a concepção original de projeto, apresenta-se mais vantajosa do que a do aterro estaqueado. Propiciando uma maior rapidez na execução, uma maior economia ao erário público, bem como um menor impacto ambiental. Sendo uma solução aceitável.

Assinado por: Eng. Genésio A. da Silva (DNIT), Eng. Normando Lima de O. Filho (SISCON), Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

PARECER TÉCNICO Nº 225/2005/01/2006- ***CGCONT*** *(fl. 393 a 395)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 25,72 - km 52,86
Lote 02/RS
Construtora Queiroz Galvão
Data: 31/03/2006

Resumo: substituição de aterro estaqueado por estrutura elevada (mudança da concepção original do projeto), análise do orçamento da obra.

Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

A empresa Construtora Queiroz Galvão S A, em atendimento a objeção de órgãos de Meio Ambiente da região e também de proprietários de terras que seriam desapropriadas onde seria executado o aterro estaqueado, apresentou projetos alternativos de Aterros Estaqueados x Estrutura Elevada. Em comparação observamos que para a opção da execução da Estrutura Elevada incidirá um reflexo financeiro negativo, sendo portanto mais viável para o DNIT a aplicação desta alternativa, conforme no quadro abaixo:

Assinado por: Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

PARECER TÉCNICO Nº 224/2005- ***CGCONT*** *(fl. 397 a 406)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 52,86 - km 72,06
Lote 03/RS
Construtora Queiroz Galvão
Data: 26/01/2006

Resumo: acréscimo de remoção de solos moles, substituição de aterro estaqueado por estrutura elevada (mudança da concepção original do projeto), análise do orçamento da obra.

Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

1.3 - Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

...

Este reflexo financeiro tem como principais pesos a remoção do acréscimo de argila mole igual à 237.445m³...

...

4.1 - Pelo projeto de engenharia está previsto um aterro estaqueado entre os km 64+578 - km 66+500, depois da ponte sobre o Rio Maquiné, com 1.918,00m, com grandes dificuldades construtivas e ambientais. Em conseqüência, a modificação desta solução (aterro estaqueado) para uma estrutura elevada de concreto pode ser aprovada, pois além dos aspectos ambientais favoráveis e de ser a melhor solução, atende aos fazendeiros da várzea do Rio Maquiné cujas propriedades serão interceptadas pela rodovia.

Assinado por: Eng. Genésio A. da Silva (DNIT), Eng. Normando Lima de O. Filho (SISCON), Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

PARECER TÉCNICO Nº 224/2005/01/2006- ***CGCONT*** *(fl. 407 a 408)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 52,86 - km 72,06
Lote 03/RS
Construtora Queiroz Galvão
Data: 31/03/2006
Resumo: análise do orçamento da obra.
Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

A empresa Construtora Queiroz Galvão S A, em atendimento a objeção de órgãos de Meio Ambiente da região e também de proprietários de terras que seriam desapropriadas onde seria executado o aterro estaqueado, apresentou projetos alternativos de Aterros Estaqueados x Estrutura Elevada. Em comparação observamos que para a opção da execução da Estrutura Elevada incidirá um reflexo financeiro negativo, sendo portanto mais viável para o DNIT a aplicação desta alternativa, conforme no quadro abaixo:

Assinado por: Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

PARECER TÉCNICO Nº 223/2005- ***CGCONT*** *(fl. 410 a 415)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Duplicação/restauração
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 77 - km 99,5
Lote 04/RS
Construtora Bolognesi
Data: 26/01/2006
Resumo: acréscimo de remoção de solos moles, adequação de fundações de bueiros e galerias, análise do orçamento da obra.
Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

1.3 - Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

...

2.2.7 - De fato a previsão do projeto de se remover apenas 96.000,00m³ de solos moles, foi muito baixa. Consequentemente o acréscimo previsto de 149.572,00m³ neste momento, pode ser aprovado com reflexo financeiro positivo de R$694.000,00.

Assinado por: Eng. Genésio A. da Silva (DNIT), Eng. Normando Lima de O. Filho (SISCON), Eng. Rogério M. Lobo (SISCON).

PARECER TÉCNICO ANÁLISE DE OBRA DE ARTE ESPECIAL - SISCON (fl. 443 a 455)
Coordenação de Estruturas/DPP/DNIT
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Obras de arte especiais
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 77 - km 99,5
Lote 4.2/RS
Construtora Triunfo
Data: 07/04/2006
Resumo: análise apenas dos preços novos do 1º Relatório de Revisão de Projeto em função da alteração total do projeto em fase de obra.
Conclusão do parecer da SISCON (fl. 455):
Conclusão
Devido à alteração total da concepção dos projetos para estrutura pré-moldada em todos os seus elementos, teve como conseqüência um número muito grande de preços novos. Após a primeira análise destacamos diversos questionamentos os quais foram justificados pela empresa Triunfo, anexa a esta análise, as quais não temos nada a opor. Assim, após esclarecimentos o referido relatório está em condições de aceitação.

Assinado por: Eng. Henrique de Paula Faria (SISCON)
Parecer do Coordenador de Estruturas/DPP/DNIT (fl. 456):
...
Destacamos que a análise referiu-se apenas às composições de preços novos do 1º Relatório de revisão de projeto em fase de obras com reflexo financeiro negativo de -7,59% do Projeto Executivo de engenharia das obras na rodovia BR-101/RS, trecho: Div. SC/RS - Osório, lote 4.2/RS. Portanto, após análise das justificativas recomendamos a aceitação do referido Relatório.

*PARECER TÉCNICO Nº 18/2006- **CGCONT** (fl. 457 a 459)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Obras de arte especiais
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 77 - km 99,5
Lote 4.2/RS
Construtora Triunfo
Data: 07/04/2006
Resumo: alteração da concepção estrutural de concreto moldado "in loco" para pré-moldados do Viaduto de Osório (km 98/RS), das quatro passarelas para pedestres (km 88+582, 93+121, 97+887 e 98+863) e mudança das fundações de estacas Franki por estacas pré-moldadas.
Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:
Fundação
A justificativa apresentada pela empresa e ratificada pelo DNIT é tecnicamente aceitável, tendo em vista que a presença de solos resistentes nas camadas iniciais do solo de fundação muitas vezes inviabiliza a cravação da estaca. E sendo assim, impede que a mesma atinja a cota especificada em projeto e venha resistir aos esforços solicitantes.

...

Apresentar justificativa por escrito para a mudança no tipo de fundação tanto do viaduto quanto das passarelas não evidenciadas no volume. ATENDIDO.

...

Estrutura

A mudança no sistema estrutural de moldado "in loco" para concreto pré-fabricado em usina, apresenta algumas vantagens, a saber:

- Maior velocidade de execução;

- Menor alteração no tráfego local, que irá reduzir significativamente os riscos de acidentes na área, tendo em vista o tráfego intenso do atual corredor da BR/101;

- Menor impacto ambiental;

Qualidade superior das peças estruturais;

...

Diante do exposto acima conclui-se que as modificações são ACEITÁVEIS. Pois, além das vantagens técnicas pertinentes; ainda possibilitará uma economia de R$72.857,92 (0,007%) a preço inicial. Sendo que para a adequação a nova norma de acessibilidade, utilizando-se o sistema original de projeto, resultaria em um aumento de aproximadamente R$850.000,00 a P.I. Logo, economicamente a proposta também é superior.

Assinado por: Normando Lima de O. Filho (SISCON).

*PARECER TÉCNICO Nº 104/2006- **CGCONT** (fl. 477 a 479)*
1º Relatório de Revisão de Projeto em Fase de Obras - com reflexo financeiro
Obras de arte especiais
BR-101/RS
Div SC/RS - Osório
km 25,72 - km 52,86
Lote 2.2/RS
Construtora Triunfo
Data: 31/07/2006

Resumo: alteração da concepção estrutural de concreto moldado "in loco" para pré-moldados da Ponte sobre o Rio Três Forquilhas, da passarela para pedestres (km 31+320), dos viadutos (km 45+520, 46+470 e 48+160) e mudança das fundações de estacas Franki por estacas pré-moldadas. Análise do orçamento da obra.

Extratos do relatório indicando deficiências ou inadequações no projeto original:

a - Alteração da concepção estrutural

Neste item a empresa solicita a alteração da concepção estrutural dos viadutos, ponte, e passarela supracitados passando de concreto moldado/protendido "in loco" para pré-moldado protendido. Tendo para tanto os seguintes argumentos: redução de custos, qualidade superior, menor influência no trânsito e segurança. E ainda no caso da passarela, a possibilidade de adequar a nova Lei de Acessibilidade para Portadores de Necessidades Especiais, sem aumento de custo.

..

b - Alteração na solução da fundação

Neste item a construtora solicita a mudança na solução da fundação das obras de arte especiais, passando de estacas Franki para estacas pré-moldadas protendidas. Tendo para tanto os seguintes argumentos:

b.1 - Passarela e Viadutos:

Presença de camadas de solos resistentes nas camadas iniciais do substrato, o que muitas vezes inviabiliza a cravação de estaca Franki.

b.2 - Ponte Sobre o Rio Três Forquilhas

Sobreposição das fundações da ponte existente com a nova a ser construída;

Presença de espessura camada de solo mole, entre 6,0 e 20m, seguida de camada resistente de seixo de elevada resistência.

Para os 02 casos expostos os argumentos são válidos. No primeiro, casos semelhantes já ocorreram na região, ou seja, não se conseguir atingir a cota de assentamento prevista em projeto em função das características de resistência das camadas iniciais. Sendo assim, o emprego de estacas pré-moldadas com auxílio de jato de areia para auxiliar a execução é uma alternativa viável e já utilizada com sucesso em obras similares da região.

Já para a ponte, a presença de camada espessa de solo mole, segundo o livro: Retrospectiva e Técnicas Modernas de fundações em Estacas da associação Brasileira de Mecânica dos Solos e engenharia Geotécnica (ABMS), é um dos principais inconvenientes para utilização desse tipo de fundação (Estaca Franki), devendo ser evitado. Sendo assim, a modificação proposta é tecnicamente aceitável.

...

Diante do acima exposto, pode-se concluir que as alterações propostas são tecnicamente aceitáveis, pois além da maior qualidade das obras propicia-se ainda uma pequena economia para o erário.

Assinado por: Eng. Jorge Zilde (SISCON), Eng. Normando Lima de O. Filho (SISCON), Eng. Guilherme V. Souza (SISCON).

No caso em tela, ficou evidente a preocupação do DNER, ainda na fase de projeto, com a correta quantificação dos solos moles, conforme salientaram vários pareceres técnicos da CGCONT por ocasião da análise dos Relatório de Revisão de Projetos em Fase de Obras, anteriormente mencionados:

"Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras."

A despeito dessa recomendação, conforme visto nos pareceres da CGCONT, as empresas projetistas cometeram erros graves de projeto na avaliação das quantidades de solos moles, soluções inadequadas ao local das obras, tais como aterros estaqueados, mais caros e ambientalmente problemáticos, substituídos posteriormente por estruturas elevadas, fundações com estacas Franki de difícil execução, além da concepção original dos viadutos e passarelas com concreto moldado "in loco" ter se mostrados mais dispendiosa do que o projeto substituto em concreto pré-moldado e protendido.

Os erros mais graves das empresas projetistas e que poderão levar à necessidade de acréscimos acima de 25% do valor contratual das obras referem-se à totalização da quantidade de solos moles conforme relacionado no quadro a seguir:

QUANTIDADE DE REMOÇÃO DE SOLOS MOLES EM M3				
LOTE	*PROJETO ORIGINAL*	*ACRÉSCIMO*	*TOTAL*	*REL. CGCONT*
1	*400.606,00*	*191.658,00 (47,8%)*	*592.164,00*	*fl. 374*
2	*140.000,00*	*289.700,00 (206,9%)*	*429.700,00*	*fl. 387*
3	*501.904,00*	*237.445,00 (47,3%)*	*739.349,00*	*fl. 398*
4	*96.000,00*	*149.572,00 (155,8%)*	*245.572,00*	*fl. 411*

*Os erros são explicitados no PARECER TÉCNICO Nº 226/2005 - **CGCONT** (fl. 373 a 381), referente ao **Lote 01/RS**:*

Verifica-se neste Lote 1-RS, das ocorrências de solos moles, cujos trabalhos já foram concluídos, tem-se um acréscimo médio de volume removido de 22,0%.

...

Ressalta-se ainda como motivo de aumento do quantitativo licitado que é de 400.606,00m³, **o engano da Consultora projetista que não adicionou os volumes de outras ocorrências estudadas e relacionadas no projeto**.

Em conseqüência aos 400.606,00m³ licitados, o Relatório de Revisão de dezembro de 2005, adiciona a ele, os volumes das ocorrências estudadas e não incluídas no volume total, bem como, novos acréscimos. Diante deste fato, tem-se até agora, um acréscimo de 191.658m³, elevando-se o volume total para 592.164,00m³.

Erro semelhante também foi mencionado no PARECER TÉCNICO Nº 225/2005- ***CGCONT*** *(fl. 386 a 392) referente ao* ***Lote 02/RS****:*

Quadro da página 2: **colocar as espessuras das camadas de solos moles, bem como, as ocorrências não quantificadas pelo projeto**.

De fato o volume de projeto de 140.000m³ é muito baixo. Assim sendo, o volume de acréscimo de 289.700m³, poderá ser aprovado.

...

Novo total de solos moles para serem removidos: 429.700,00m³

A responsabilidade das empresas projetistas em relação à insuficiência de sondagens e conseqüente subestimação das quantidades de solos moles serão examinadas a seguir.

Os Editais de concorrência para elaboração dos projetos dos quatro lotes da BR-101, do tipo técnica e preço, são semelhantes e atribuem às empresas projetistas contratadas a responsabilidade de estabelecer os quantitativos de sondagem necessários para a detecção dos bolsões de solos moles conforme visto a seguir:

LOTE 1 (km 0 - 25)
Projetista: ETEL - Estudos Técnicos Ltda.
Concorrência Edital 0245/97-10
Contrato PD-10-003/98

LOTE 2 (km 25 - 52)
Projetista: Magna Engenharia Ltda.
Concorrência Edital 0246/97-10
Contrato PD-10-004/98

LOTE 3 (km 52 - 77)
Projetista: Enecon S/A - Engenheiros e Economistas Consultores
Concorrência Edital 0247/97-10
Contrato PD-10-002/98

LOTE 4 (km 77 - 99,5)
Projetista: Ecoplan Engenharia Ltda.
Concorrência Edital 0248/97-10
Contrato PD-10-005/98

Conforme consta nos mencionados editais de concorrência técnica e preço (fl. 325 a 357):

4 ESCOPO DO TRABALHO

...

"4.3.6 Estudos Geotécnicos

Deverá ser observado o disposto na IS-09 e ainda os requisitos abaixo.

...

Pista Nova, Intersecções e Acessos

...

• Estudos de soluções alternativas para aterros sobre solos moles e sua avaliação técnico-econômica.

Com relação aos solos moles, as áreas de sua ocorrência deverão estar o mais próximo possível delimitadas, incluindo a apresentação do perfil geológico/geotécnico das mesmas."

...

São apresentados ao final desta alínea QUADROS DE QUANTIDADES relativos a itens-serviços de estudos Topográficos, de Estudos Geotécnicos e de Obras de Arte Especiais que, ordinariamente, são executados na elaboração de Projeto de engenharia Rodoviária, e que foram estabelecidos com base em conhecimento do trecho por parte da Fiscalização. Tais listagens de serviços e respectivos quantitativos se constituem em valores referenciais devendo, o Licitante em sua proposta, em função do seu conhecimento específico do trecho e de suas particularidades e, ainda, com base na Metodologia proposta, estabelecer o elenco de todos os itens-serviços e respectivos quantitativos que efetivamente se propõe executar.

As quantidades de serviços deverão, assim, ser coerentes com as características, com a problemática do segmento, com os Termos de referência e com a Metodologia proposta, devendo atender, no mínimo, as exigências, as instruções, as normas e os manuais do DNER.

...

A.2 Plano de Trabalho => Valor máximo = 35 pontos

O estabelecimento do Plano de Trabalho deverá ser decorrente dos objetivos do Edital, dos dados existentes e do conhecimento do problema. Sob tais condições o licitante deverá expor o seu Plano de Trabalho, o qual deverá incluir:

- A apresentação das instruções de serviço e metodologias;
- O Cronograma Geral dos Serviços - Quadro 08;
- O Quadro de Utilização da equipe por serviço - Quadro 09;
- O Quadro Geral de Quantidades - Quadro 15;
- O Quadro de Quantidades de Estudos Topográficos - Quadro 16;
- O Quadro de Quantidades de Estudos Geotécnicos - Quadro 17;
- O Quadro de Quantidades de Obras de Arte Especiais - Quadro 18;
- O Quadro de Serviços Gráficos - Quadro 12;
- O Quadro de Despesas Gerais - Quadro 13;
- O Quadro de Viagens e Diárias - Quadro 14;
- O Quadro de Processamento de Dados - Quadro 20.

...

QUADRO DE QUANTIDADES DAS PROPOSTAS TÉCNICA E DE PREÇOS

Objetivo: Apresentar quantitativos, custos unitários e custos totais para os serviços referentes a Serviços Topográficos, Serviços Geotécnicos, Serviços de Obras de Arte Especiais e Serviços de Processamento de dados, e constantes, respectivamente, dos Quadros 16, 17, 18 e 20.

Preenchimento: Deverão ser preenchidos tantos quadros quanto necessários, lembrando que naqueles apresentados na Proposta Técnica não deverão constar os custos.

O custo unitário indicado nesses quadros corresponde a cada tarefa na unidade do serviço proposto considerando todas as parcelas integrantes de sua composição, tais como: equipe, utilização de equipamentos, taxas incidentes, etc., respeitadas a unidade e o código respectivo.

Os custos unitários referentes aos serviços de sondagem a percussão e rotativa, quantificados em metros, devem incluir todas as despesas pertinentes a estes serviços, inclusive o transporte e a instalação dos equipamentos.

As quantidades de serviço, englobando as fases indicadas nos Quadros de Quantidades devem ser iguais, tanto na Proposta de Preços, quanto na Proposta Técnica, respeitados o código, a discriminação e a unidade, bem como o resultado final obtido na Memória de Cálculo. [grifou-se].

Como visto acima, os referidos editais de concorrência do tipo técnica e preço atribuíram às licitantes a responsabilidade pela correta quantificação das sondagens necessárias para a identificação dos solos moles. Apesar de terem vencido as licitações com propostas contendo quantitativos insuficientes de sondagens, o extinto DNER ainda permitiu às projetistas aditivos contratuais com acréscimos de sondagens em volumes bastante elevados, considerados suficientes pelas mesmas, conforme relacionado a seguir:

SONDAGENS À PERCUSSÃO (em metros perfurados)

LOTE 1 (extensão 25km)
Previsto em contrato de projeto: 120m
Executado na fase de projeto: 2.472,17m (acréscimo de 1.960%)

LOTE 2 (extensão 27km)
Previsto em contrato de projeto: 100m
Executado na fase de projeto: 695,97m (acréscimo de 595%)

LOTE 3 (extensão 25km)
Previsto em contrato de projeto: 300,00m
Executado na fase de projeto: 1.080,85m (acréscimo de 260%)

LOTE 4 (extensão 22,5km)
Previsto em contrato de projeto: 150m
Executado na fase de projeto: 901,11m (acréscimo de 500%)

Essa liberalidade do DNER em permitir aumentos tão expressivos nos quantitativos de sondagem encontra-se em consonância com as preocupações do órgão já mencionadas nos pareceres técnicos da CGCONT, e mais uma vez reproduzidos a seguir:

Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

Dessa forma, os erros de projeto que levaram às revisões de projetos em fase de obras, especialmente no que diz respeito à quantificação de solos moles, devem ser atribuídas às empresas projetistas.

Nesse sentido, há na jurisprudência do TCU decisões que determinam ao DNIT que promova a responsabilização das projetistas no caso de erros de projetos, podendo-se mencionar o Acórdão nº938/2003 - TCU - Plenário:

9.1 - determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) que:

...

9.1.3 - observe as normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras rodoviárias, consoante, especialmente, os arts. 69 e 70 da Lei nº 8.666/93 e 618 do Código Civil, exigindo, sempre que necessária, a reparação de defeitos ou a devolução de valores pagos por serviços mal executados;

E ainda o Acórdão nº 1.175/2004 - TCU - Plenário:

9.1. determinar ao DNIT que:

...

9.1.5. atualize adequadamente os projetos finais de engenharia rodoviária antes do início das licitações para as obras, de modo que sejam plenamente executados durante a execução dos contratos respectivos, evitando a prática recorrente das chamadas “revisões do projeto em fase de obras” ou alterações do projeto sem respaldo na legislação, responsabilizando os agentes em caso de erro de projeto ou de necessidade de alteração da solução técnica preconizada ou de obsolescência do projeto em virtude da falta de conservação do trecho;

Quanto a determinações do TCU que visam prevenir a ocorrência de erros de projetos com prejuízo ao erário pode-se mencionar os acórdãos:

ACÓRDÃO 1414/2003 - Plenário - TCU

9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que:

...

9.1.5 faça constar, nos instrumentos convocatório e contratual de futuras licitações para elaboração de projetos básico e/ou executivo, cláusulas que expressem minuciosamente as penalidades cabíveis a serem aplicadas aos responsáveis pelos erros porventura constatados nesses projetos;

9.1.6 insira nos futuros contratos que firmar com empresas consultoras/supervisoras, dispositivo a partir do qual elas assumam responsabilidade solidária pela alteração injustificada dos projetos e contratos, bem como pelas medições emitidas com base nessas alterações;

ACÓRDÃO 1844/2003 - Plenário - TCU

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que:

...

9.1.4. faça constar, nos instrumentos convocatório e contratual de futuras licitações para elaboração de projetos básico e/ou executivo, cláusulas que expressem as penalidades a serem aplicadas aos responsáveis pelos erros porventura constatados nesses projetos;

As cláusulas prevendo responsabilização das projetistas atualmente são parte das minutas de editais padrões do DNIT conforme divulgado pelo órgão em seu site e transcrito a seguir:

SELEÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE PROJETO

...

G – DAS PENALIDADES

28- A empresa vencedora do certame responderá administrativamente pela qualidade e eficiência do projeto/serviço por ela elaborado/executado, e essa responsabilidade não cessará com a entrega e aprovação do projeto/finalização do serviço, mas se estenderá até a finalização da obra.

28.1 A verificação, durante a realização da obra, de quaisquer falhas no projeto/serviço que importem em prejuízo à Administração ou terceiros, serão consideradas como inexecução parcial do contrato.

28.2. Será a empresa responsabilizada administrativamente por falhas ou erros no projeto/serviço que vierem a acarretar prejuízos ao DNIT, sem exclusão da responsabilidade criminal e civil por danos morais ou físicos a terceiros, nos termos da Lei.

28.3 – Com fundamento nos artigos 86 e 87 da Lei n.º 8.666/93 e neste Edital, a CONTRATADA ficará sujeita, no caso de atraso injustificado, assim considerado pela Administração, inexecução parcial ou inexecução total da obrigação, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal, assegurada a prévia e ampla defesa, às seguintes penalidades:

I – advertência;

II – multa de até 20% (vinte por cento) sobre o valor total do contrato, recolhida no prazo de 15 (quinze) dias, contados da comunicação oficial;

III – suspensão temporária do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, pelo prazo de até 2 (dois) anos;

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a licitante ressarcir a Administração do DNIT pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no subitem anterior.

28.4 – As sanções de multa podem ser aplicadas à CONTRATADA juntamente com a de advertência, suspensão temporária para licitar e contratar com a Administração do CONTRATANTE e impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; descontando-a do pagamento a ser efetuado.

28.5 – Nos casos de fraude na execução do contrato cabe a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

28.6 – Nos casos de inadimplemento ou inexecução total do contrato, por culpa exclusiva da CONTRATADA, cabe a aplicação da penalidade de suspensão temporária do direito de contratar com a Administração, alem de multa de 5% (cinco por cento) do valor do contrato, independente de rescisão unilateral e demais sanções previstas em lei;

28.7 – Nos casos de inexecução parcial da obra ou serviço, será cobrada multa de 2% (dois por cento) do valor da parte não executada do contrato, sem prejuízo da responsabilidade civil e perdas das garantias contratuais.

28.8 – Nos casos de mora ou atraso na execução, será cobrada multa 2% (dois por cento) incidentes sobre o valor da etapa ou fase em atraso.

28.9 – Os erros de projeto, verificados na execução da obra, estarão sujeitos às seguintes penalidades:

a) Erros de projeto, ainda que não tenham causado danos de quaisquer espécie ao CONTRATANTE ou a terceiros, serão penalizados com multa de 10% do valor total do contrato.

b) Erros de projeto, que comprovadamente causarem danos materiais ao CONTRATANTE ou a terceiros serão penalizados com multa de 15% do valor total do contrato, sem prejuízo do ressarcimento dos danos causados.

c) Erros de projeto, que comprovadamente causarem danos à vida e integridade física das pessoas serão penalizados com multa de 20% do valor total do contrato, sem prejuízo das ações penais cabíveis.

28.10 – Nos casos previstos no sub-item anterior, a CONTRATADA ficará sujeita a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pelo prazo de 2 (dois) anos, facultada a defesa prévia do interessado nos termos da Lei 8.666/93.

28.11 – Se durante a fase de execução das obras for detectado o super ou subdimensionamento de quantidades ou dimensões de peças ou componentes, seja no detalhamento dos projetos ou no resumo da planilha de quantidades, admitida tolerância de 5%, haverá penalização com multa de 20% do valor total contratado, sem prejuízo da obrigação de ajustar o projeto.

28.11.1 – O super ou subdimensionamento será caracterizado pela ocorrência das seguintes situações, entre outras:

I – O desrespeito às determinações e requisitos contidos nas normas técnicas brasileiras e/ou internacionais aplicáveis.

II – Erro material de soma, subtração, multiplicação e divisão de valores.

III – Simplificação de cálculos de dimensionamento estrutural e/ou de instalações.

Embora a aprovação dos projetos tenha ocorrido em out/2001 e os contratos com as empresas projetistas tenham vigorado até dez/2001, os erros de projeto só foram evidenciados por ocasião da execução das obras, meio dos pareceres técnicos da CGCONT/DNIT de 2005 e 2006. Assim, entende-se

que o DNIT deve procurar responsabilizar administrativamente as empresas projetistas com base no art. 70 da Lei 8.666/93 que estabelece:

Art. 70 O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado

Importa observar ainda que o consórcio contratado para supervisão das obras compõe-se das mesmas empresas que elaboraram os projetos conforme são relacionado no quadro a seguir:

LOTE	SEGMENTO	TIPO DE OBRA	PROJETISTA / CONTRATO	SUPERVISORA / CONTRATO
01 e 1.2	km 0,00 - 25,72	Rodoviária e OAE	ETEL (PD-10-003/98)	CONSÓRCIO ENECON - MAGNA - ECOPLAN - ETEL (TT-08/2005-00)
02 e 2.2	km 25,72 - 52,86	Rodoviária e OAE	MAGNA (PD-10-004/98)	
03	km 52,86 - 83,07	Rodoviária	ENECON (PD-10-002/98)	
04 e 4.2	km 83,07 - 99,50	Rodoviária e OAE	ECOLPLAN (PD-10-005/98)	

Esse fato é um forte indicativo de que os projetos originais eram realmente inadequados e mal dimensionados. Se as revisões de projeto propostas pelas construtoras fossem desnecessárias e danosas ao DNIT o consórcio supervisor teria razões para defender seu projeto original e obrigação contratual, na qualidade de empresa de supervisão e assessoramento ao DNIT, de manifestar-se tecnicamente contra as modificações propostas, o que não ocorreu.

Sendo assim, será proposta determinação ao DNIT, por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, em cujas atribuições previstas no art. 73 do Regimento Interno do DNIT consta "analisar os estudos e projetos, avaliar a sua qualidade técnica e recomendar, ou não, sua aprovação" para que analise as revisões de projetos promovidas nas obras de duplicação da BR-101/RS, Divisa SC/RS - Osório/RS de forma a identificar se as alterações de projeto eram tecnicamente necessárias e, caso positivo, se decorreram de erros das empresas projetistas. Caso sejam confirmados os erros das empresas projetistas o DNIT deverá responsabilizá-las administrativamente por inexecução parcial dos respectivos contratos conforme art. 70 da Lei 8.666/93 e, garantida a prévia defesa, imputar-lhes as sanções previstas no art. 87, de acordo com a gravidade dos erros cometidos, especialmente o previsto no inciso III que prevê a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

De todo o exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Relator, Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, propondo:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas por Miguel Dario Ardissone Nunes;

b) determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) que:

b.1) por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, avalie as revisões de projetos promovidas nas obras de duplicação da BR-101/RS, Divisa SC/RS - Osório/RS, Lotes 1, 2, 3, 4, 1.2, 2.2, e 4.2 de forma a identificar se as referidas alterações eram tecnicamente necessárias e, caso positivo, se decorreram de erros das empresas projetistas;

b.2) caso sejam confirmados os erros das empresas projetistas o DNIT deverá responsabilizá-las administrativamente por inexecução parcial dos respectivos contratos conforme art. 70 da Lei 8.666/93 e, garantida a prévia defesa, imputar-lhes as sanções previstas no art. 87, de acordo com a gravidade dos erros cometidos, especialmente o previsto no inciso III que prevê a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

c) informe este Tribunal, no prazo de 90 dias, sobre o cumprimento das determinações acima.”

É o relatório.

VOTO

Ressalto, desde já, minha concordância com a análise feita pela Secex/RS, inclusive no que se refere ao acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, e incorporo os argumentos por ela utilizados às minhas razões de decidir.

2. Estamos diante de mais um caso no Dnit, dentre inúmeros outros já enfrentados por esta Corte, de deficiências em projetos básicos relativos a obras por ele executadas (citem-se como exemplos os Acórdãos 23/2005, 261/2006, 758/2007, 1327/2007, todos do Plenário). A conseqüência desse fato é a realização de profundas alterações nesses projetos quando da fase de execução das obras, até mesmo desfigurando-os em alguns casos, e dando margem à ocorrência de problemas relacionados à própria economicidade das contratações.

3. Neste caso, chama especial atenção o elevado acréscimo no volume a ser removido de solos moles, nos quatro lotes que compõem a obra. Conforme quadro apresentado pela unidade técnica, em um dos lotes o acréscimo de volume de solos moles a ser escavado chegou a mais de 200% em relação à quantidade estimada no projeto inicial (fl. 548).

4. Os projetos relativos a cada um dos lotes foram executados por empresas contratadas para esse fim. Tais empresas, consequentemente, devem responder pelos eventuais erros constatados.

5. Os equívocos nos projetos foram registrados em pareceres técnicos emitidos pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária da Diretoria de Infra-Estrutura Terrestre do Dnit, conforme evidenciam trechos de alguns pareceres, abaixo transcritos (ressalte-se que os erros nos projetos não se limitaram à subestimativa dos volumes de solos moles, mas também englobaram a apresentação de soluções inadequadas aos locais das obras, tais como aterros estaqueados e fundações de difícil execução, além da concepção dos viadutos e passarelas mais dispendiosa do que a solução adotada posteriormente):

- Parecer Técnico 226/2005-CGCONT (fls. 373/381):

1.2 - Durante as elaborações dos Projetos de engenharia da BR-101 (Lotes 01, 02, 03, e 04) entre a divisa SC/RS e Osório/RS), foram feitas várias recomendações pela ex-DEP, pela UGP e pela missão do BID para que fossem tomados todos os cuidados necessários para se evitar acréscimos excessivos de remoções de solos moles durante as obras.

...

Verifica-se neste Lote 1-RS, das ocorrências de solos moles, cujos trabalhos já foram concluídos, tem-se um acréscimo médio de volume removido de 22,0%.

...

Ressalta-se ainda como motivo de aumento do quantitativo licitado que é de 400.606,00m³, o engano da Consultora projetista que não adicionou os volumes de outras ocorrências estudadas e relacionadas no projeto.

Em conseqüência aos 400.606,00m³ licitados, o Relatório de Revisão de dezembro de 2005, adiciona a ele, os volumes das ocorrências estudadas e não incluídas no volume total, bem como, novos acréscimos. Diante deste fato, tem-se até agora, um acréscimo de 191.658m³, elevando-se o volume total para 592.164,00m³.

...

3 - SUBSTITUIÇÃO DA SOLUÇÃO DE ATERRO ESTAQUEADO POR ESTRUTURA ELEVADA

...

Os projetos de construção dos aterros estaqueados foram bastante questionados pela ex-DEP durante as execuções dos projetos de engenharia.

...

Principais questionamentos:

- Elevado número de estacas

...

- Soma-se ao questionamento a necessidade de emendas das estacas por meio de soldas.

- Por isso a modificação proposta, por ser mais estética, de maior facilidade construtiva e de menor custo, smj, pode ser aprovada.

...

2.2 - Parecer

Do exposto acima se tem que técnica e economicamente a solução da estrutura elevada, embora mude a concepção estrutural de projeto, apresenta-se mais vantajosa do que a do aterro estaqueado. Propiciando uma maior rapidez na execução uma maior economia ao erário público, bem como um menor impacto ambiental. Sendo assim uma solução aceitável se em comum acordo com todas as partes envolvidas.

- Parecer Técnico 225/2005/01-2006-CGCONT (fls. 393/395):

"A empresa Construtora Queiroz Galvão S A, em atendimento a objeção de órgãos de Meio Ambiente da região e também de proprietários de terras que seriam desapropriadas onde seria executado o aterro estaqueado, apresentou projetos alternativos de Aterros Estaqueados x Estrutura Elevada. Em comparação observamos que para a opção da execução da Estrutura Elevada incidirá um reflexo financeiro negativo, sendo portanto mais viável para o DNIT a aplicação desta alternativa,..."

- Parecer Técnico 18/2006-CGCONT (fls. 457/459):

"Fundação

A justificativa apresentada pela empresa e ratificada pelo DNIT é tecnicamente aceitável, tendo em vista que a presença de solos resistentes nas camadas iniciais do solo de fundação muitas vezes inviabiliza a cravação da estaca. E sendo assim, impede que a mesma atinja a cota especificada em projeto e venha resistir aos esforços solicitantes.

...

Apresentar justificativa por escrito para a mudança no tipo de fundação tanto do viaduto quanto das passarelas não evidenciadas no volume. ATENDIDO.

...

Estrutura

A mudança no sistema estrutural de moldado "in loco" para concreto pré-fabricado em usina, apresenta algumas vantagens, a saber:

- Maior velocidade de execução;

- Menor alteração no tráfego local, que irá reduzir significativamente os riscos de acidentes na área, tendo em vista o tráfego intenso do atual corredor da BR/101;

- Menor impacto ambiental;

Qualidade superior das peças estruturais;

...

Diante do exposto acima conclui-se que as modificações são ACEITÁVEIS. Pois, além das vantagens técnicas pertinentes; ainda possibilitará uma economia de R$72.857,92 (0,007%) a preço inicial. Sendo que para a adequação a nova norma de acessibilidade, utilizando-se o sistema original de projeto, resultaria em um aumento de aproximadamente R$850.000,00 a P.I. Logo, economicamente a proposta também é superior."

6. Há, portanto, fortes indícios de erros graves cometidos pelas empresas responsáveis pela execução dos projetos básicos. Não há notícias, entretanto, que o Dnit tenha tomado qualquer iniciativa a fim de apurar as responsabilidades e aplicar as eventuais penalidades cabíveis. Pertinente, portanto, a determinação sugerida pela unidade técnica para que a entidade apure se de fato esses erros ficaram caracterizados e, em caso positivo, para que tome as medidas cabíveis previstas no art. 87 da Lei 8.666/93, de acordo com a gravidade dos erros cometidos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1678/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-014.434/2007-0 (com 2 volumes)
2. Grupo I – Classe – V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Levantamento de Auditoria, incluído no Fiscobras/2007, realizado nas obras de adequação do trecho rodoviário – divisa SC/RS – Osório/RS, na BR-101, no Estado do Rio Grande do Sul (PT 26.782.0233.3766.0043).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Miguel Dario Ardissone Nunes;

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit que:

9.2.1. por meio da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, avalie as revisões de projetos promovidas nas obras de duplicação da BR-101/RS, Divisa SC/RS – Osório/RS, Lotes 1,2,3,4, 1.2, 2.2 e 4.2, para confirmar se as referidas alterações eram tecnicamente necessárias e, em caso positivo, se decorreram de erros das empresas projetistas;

9.2.2. caso sejam confirmados erros das empresas projetistas, responsabilize-as administrativamente por inexecução parcial dos respectivos contratos, conforme dispõe o art. 70 da Lei 8.666/93 e avalie a pertinência de imputar-lhes as sanções previstas no art. 87 da citada lei, de acordo com a gravidade dos erros cometidos;

9.2.3. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, acerca do cumprimento das determinações acima.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1678-32/08-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	UBIRATAN AGUIAR
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-014.804/2007-2 – c/ 4 anexos
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2007. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho (PT) 26.782.0220.2841.0032 - “Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias no Estado do Espírito Santo”.

2. Conforme informação da Secex/ES (fls. 57/62), foram celebrados os seguintes ajustes no âmbito do referido PT:

- Contrato 003/2006, com a empresa Delta Construções S. A., para a conservação da BR-101/ES nos trechos km 250,0 - km 302,7 e km 0 - km 2,9 e da BR-262/ES no trecho km 0 - km 7,1;
- Contrato 004/2006, com a empresa Delta Construções S. A., para a conservação da BR-262/ES no trecho km 15,5 - km 195,9;
- Contrato 005/2006, com a empresa Delta Construções S. A., para a conservação da BR-101/ES, no segmento km 0 - km 201,8;
- Contrato 007/2006, com a empresa Notemper Empreendimentos Ltda., para a conservação da BR-101/ES, no trecho km 302,7 - km 458,4;
- Contrato 016/2006, com a Construtora Pequiá Ltda., para a conservação da BR-101/ES, no trecho km 201,8 - km 250,0;
- Contrato 017/2008, com a Construtora Pequiá Ltda., para a conservação da BR-259/ES, no segmento km 0 - km 106,3;
- Contrato 018/2006, com a Construtora Visor Ltda., para a conservação da BR-342/ES, no trecho km 48,8 - km 109,1;
- Contrato 019/2006, com a Construtora Visor Ltda., para a conservação da BR-393/ES, no trecho km 0 - km 28,0.

3. Em seu relatório, a equipe de fiscalização apontou a existência de 12 (doze) irregularidades. Desse total, 4 (quatro) falhas foram consideradas graves, descritas nos seguintes termos (fls. 65/72):

“(...)

IRREGULARIDADE Nº 1	**IG-C**
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	**Tipo:** Alterações indevidas de projetos e especificações
Área de Ocorrência: CONTRATO	**No. Contrato:** 00003/2006

Descrição/Fundamentação: O contrato sofreu reflexo financeiro de 12,38%, solicitado em 25/01/07, apenas 6 meses após a assinatura (1/4 do período de vigência). Alguns itens chegaram a ser aumentados em 100% (tapa-buracos, remendo profundo com demolição manual e correção de defeitos com mistura betuminosa usinada a frio, junto com os demais serviços correlacionados a estes), ferindo o item 9.2.8 do Acórdão 268/03-PL/TCU e o §1º do art. 65 da Lei 8666/93, com o agravante de que estes itens apresentaram descontos, em comparação a seus custos unitários do SICRO orçados na licitação, inferiores ao desconto global oferecido (50%).

Em paralelo aos aumentos, 44 itens tiveram quantitativos reduzidos em até 25%, o que representa quase a metade dos 100 diferentes tipos de custos da planilha contratual. Dentre esta centena de custos, apenas 31 não sofreram mudanças de quantitativos, o que significa planejamento errado em quase 70% das tarefas, e isto em um contrato que ainda se encontra em seu estágio inicial. Nenhuma destas reduções foi justificada, o que contraria o determinado no item 9.2.3 do Acórdão 866/2006-Plenário/TCU, dirigido à 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do DNIT. Como exemplo das dúvidas criadas pela falta de detalhamento dos critérios para as reduções, um dos itens nesta situação, "limpeza de ponte", seria um serviço que precisaria ser efetuado a cada 2 meses, segundo as próprias medições de outubro/2006 e janeiro/2007, e mesmo assim terminou sendo reduzido.

Se a Concorrência 443/2005-17 tivesse se processado com os quantitativos corretos, a 2º colocada teria vencido (Construtora Pequiá Ltda.), ao invés da Delta Construções SA, dado que a diferença entre as duas propostas foi insignificante (R$90,04), conjugado ao fato de que, em geral, os preços desta, para os itens com aumentos mais expressivos, eram menos competitivos.

A licitação foi aberta em 13/01/06, sendo que o plano de ações (PATO) foi apresentado em 22/02/05, o que contraria o item 9.1.5 do Acórdão PL/TCU nº 1175/04 e o §4º do art. 7º daquele mesmo

texto legal, que determinam a feitura de licitações com projetos devidamente atualizados.

A medição de novembro de 2006 informa que as fortes chuvas são características do período, assim não há como alegar "dificuldades imprevisíveis".

Cabe registrar, ainda, conforme inclusive alertou o relatório final da CEL, que o serviço "limpeza de descida d'água", que por sinal acabou sendo um dos itens reduzidos no replanilhamento, havia sido proposto com o surpreendente desconto de 99,49% sobre o SICRO. Mesmo com o Edital prevendo a desclassificação de propostas que tivessem custos unitários com elementos incompatíveis, o objeto da licitação foi adjudicado à empresa Delta. A inexeqüibilidade do desconto de 99,49% representou um flagrante desprezo ao sistema SICRO como referência orçamentária.

Por fim, o replanilhamento desconsiderou recente determinação ao DNIT, contida na letra c do item 9.2 do Acórdão 1619/06-TCU/PL, no sentido de que sejam indicas detalhadamente, em cada PATO de conservação ou restauração de estrada, as estacas onde serão realizados os serviços.

Também ocorreu replanilhamento no Contrato nº 04/2006 (firmado com a mesma empresa), cuja solicitação ocorreu em 18/08/06, portanto apenas seis meses depois da assinatura daquele termo. Neste caso, igualmente foi utilizado projeto defasado à época da licitação (o PATO era de março de 2004, de acordo com as justificativas apresentadas, sendo que a Concorrência teve sua Sessão de abertura somente em 09/09/2005). Do mesmo modo, foram acrescidos quantitativos bastante superiores ao percentual de 25%. Limpeza e desobstrução de bueiros aumentaram aproximadamente 500%. Remoção manual de barreira em solo aumentou 400%, mesmo com o próprio PATO alertando para o fato de que esta era a atividade mais rotineira do trecho. Subiram 100% os itens referentes a tapa-buracos, bem como a recomposição mecanizada de aterros. O aumento materialmente mais importante foi oriundo das aquisições e transporte de RM-1C para mistura betuminosa a frio (96,01%), pois o somatório destes três serviços representou um reflexo de cerca de R$165.000,00. Um dos itens aumentados foi o de "limpeza de pontes", no incrível percentual de 1233,33%. Isto aconteceu porque, embora o trecho contenha uma extensão de pontes e viadutos de 1.200m, no PATO da licitação, em um erro substancial, foram previstos serviços em apenas 180 metros.

Este caso se agrava porque a 15ª medição, relativa a abril de 2007, processada já com os novos quantitativos, demonstra que, apesar de todas as alterações, ainda assim diversos itens relevantes já estão próximos de 100% de execução, o que pode implicar em um segundo replanilhamento, contrariando afirmação contida nas justificativas para a primeira modificação, como se constata nos seguintes dados:

a) mistura betuminosa usinada a frio - 93,73% de quantitativo executado;
b) mistura betuminosa usinada a quente - 99,88%;
c) tapa-buraco - 93,61%;
d) correção de defeitos com fresagem descontínua - 100%;
e) transporte local de material para remendos - 96,65%.

Alguns fatos atenuantes, porém, ocorreram nesta segunda contratação replanilhada: a) as principais reduções de quantitativos foram justificadas; b) a empresa vencedora do certame continuaria sendo a mesma, ainda que fossem utilizados os quantitativos revistos por meio do replanilhamento; c) os descontos concedidos nos preços da empresa em relação ao orçado pelo Sicro, para atividades que vieram a ser aumentadas, tais como as de limpezas e desobstrução de bueiros e pontes, de recomposição mecanizada de aterros e de remoção manual de barreira em solo, afiguraram-se superiores a 50%, e portanto acima da média da cotação da empresa; d) o desconto sobre o orçado para os tapa-buracos também havia sido significativo (79,8%); e) o item de serviço "roçada de capim colonião", que é materialmente relevante e que recebeu um dos principais descontos em relação ao orçamento da licitação (78%), teve aumento de quantitativo de 66,67%; f) a redução de quantitativos de 25% para os micro-revestimentos, que resultaram em redução contratual de cerca de R$105.000,00, foi praticada em itens com descontos inferiores à média dos descontos ofertados pela ganhadora. Este conjunto de fatores, a princípio, afasta a hipótese de jogo de planilhas neste segundo caso.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Os serviços de conservação de estradas não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de colocarmos em risco a segurança dos usuários.

Por outro lado, tendo em vista que teoricamente é possível se obter proposta mais econômica para os serviços, dado que a contratada perderia a licitação se o projeto estivesse com os quantitativos

adequados, avaliamos que será necessário determinar a adoção de providências imediatas com vistas a realização de nova licitação para este objeto, evitando-se a prorrogação do instrumento em vigência.

Esclarecimentos Adicionais:

Entendemos que o Sr. Élio Bahia Souza, titular da Superintendência do DNIT neste Estado, deve responder pelas irregularidades decorrentes da elaboração de projeto básico deficiente e desatualizado.

Por outro lado, avaliamos que a Diretoria do DNITé co-responsável pelo replanilhamento contendo itens injustificados, pois esta medida irregular foi aprovada em reunião do referido colegiado. Assim, o Sr. Mauro Barbosa da Silva, Diretor Geral, o Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá, Diretor Executivo, e o Sr. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra Estrutura Rodoviária, precisam ser ouvidos acerca do fato.

Os diretores também são responsáveis pela homologação de licitação contendo item de serviço com preço totalmente incompatível com os parâmetros de custos dos insumos e de coeficientes de produtividade do SICRO. O § 3º do artigo 44 da Lei n.º 8.666/93 não admite proposta que apresente preço unitário simbólico ou irrisório.

A matéria pode causar reflexo na execução do Contrato n.º 03/2006. Deste modo, julgamos oportuno dar ciência do assunto à empresa Delta Construções SA, para que esta se manifeste, se assim o desejar.

Manifestação do Órgão/Entidade: A manifestação foi intempestivamente apresentada em 03/07/2007 (Ofício nº 482/2007, da SR-ES/DNIT), após o encerramento do prazo concedido de 5 dias úteis, período este estabelecido nas orientações do Fiscobras/2007. Apesar disto, a Equipe considera oportuno examinar as explicações fornecidas, pois o tempo disponível para o termino do relatório ainda é suficiente.

Sobre o Contrato nº 0003/2006, argumentou-se basicamente que:

a) o trecho teve longo período sem contrato de conservação, afetando-o gravemente;

b) a adequação atendeu as normas internas e as necessidades da rodovia, afetadas também por chuvas intensas no período, independentemente de quais os diferentes níveis dos descontos oferecidos na licitação para tais serviços;

c) o Edital previa a desclassificação apenas de proposta com valor global inexeqüível;

d) o Edital foi publicado em dezembro/2005, com orçamento atualizado pelo SICRO em julho/2005;

e) o levantamento dos quantitativos do PATO foi anterior a julho/2005, enquanto a adequação dos mesmos foi necessária em janeiro/2007, o que seria justificável, em vista do estado de degradação da via, dos excessos de cargas, do elevado volume de tráfego e das condições climáticas atípicas;

f) ao final, afirma que "Possivelmente novas avaliações na distribuição dos quantitativos serão necessárias, em virtude dos fatos imprevisíveis inerentes ao nível de intervenção", considerando-se as condições do pavimento.

- quanto ao Contrato nº 004/2006:

a) o levantamento dos quantitativos para o PATO e para fins licitatórios é "elaborado com base na projeção dos serviços executados, no ano anterior a este levantamento", sujeitos a grandes variações não contempladas nas projeções, visto as imprevisibilidades (a Equipe acredita que, na manifestação, pretendeu-se dizer algo como "projeção com base nos serviços anteriormente executados", pois não faz sentido projetar aquilo que já foi feito);

b) a natureza dos serviços de conservação resulta em constantes variações, limitadas a duas anuais, permitindo-se adequações anuais de até 25%, cabendo justificar os itens que forem alterados em percentuais superiores a este percentual (em consonância com o Ofício Circular nº 02/2005 da lavra da Coordenadora/DIR/DNIT, trazido em anexo pelo gestor);

c) o item "limpeza de pontes" realmente teve erro no levantamento do PATO, mas foi corrigido graças ao replanilhamento;

d) provavelmente no intuito de demonstrar que talvez não venha a ser necessário efetuar um segundo replanilhamento no caso deste contrato, comunica que serviços como "defeitos por fresagem descontínua, correção de defeitos com mistura betuminosa, remendo profundo não serão utilizados", pois constam de projeto para ser contratado com recursos do PIR, objetivando-se o prolongamento da vida útil do pavimento, tornando desnecessárias também as aplicações de micro-revestimento e de lama asfáltica inicialmente previstas;

e) as adequações atualizam as exigências impostas pela rodovia quanto à vida útil e às condições de trafegabilidade.

Avaliação Preliminar: As irregularidades descritas sobre o Contrato nº 03/06 não estão saneadas porque:

a) o fato de que o trecho ficou longo tempo sem contrato de manutenção não justifica licitação com projeto desatualizado. Um erro de planejamento não serve de explicação para a criação de outro subseqüente;

b) as irregularidades descritas não se referem ao atendimento das normas internas ou das necessidades atuais da rodovia. Elas tratam essencialmente do fato de que o projeto utilizado à época da licitação se revelou totalmente distanciado das necessidades que se verificaram na prática, o que faz com que venha sendo executada proposta que não teria ganho o certame caso cumprida a exigência de um PATO adequadamente atualizado, o que configura um procedimento antieconômico;

c) o item 18.1. do Edital afirma que: "Serão desclassificadas as propostas...ou ainda com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrado sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato...". Assim, não poderia ter sido aceita a cotação de preço de serviço com desconto de 99,49%, a não ser que se despreze os custos dos insumos e os coeficientes de produtividade para este item no SICRO;

d) a constatação de que o edital foi publicado em dezembro e de que os quantitativos foram levantados antes de julho, cronologia esta informada no próprio ofício da SR-ES/DNIT, apenas confirma a desatualização do projeto utilizado à época;

e) o estado de degradação da rodovia, os excessos de cargas, o volume de tráfego e o clima chuvoso são condicionantes que já existiam em 2005. Conforme já relatamos, na medição de novembro de 2006, apenas dois meses antes do pedido de adequação, informa-se que as chuvas são características no período, inexistindo, assim qualquer fator imprevisível. Cabe também ao DNIT acompanhar a evolução do VMD e do peso das cargas. O projeto, portanto, deve contemplar estas realidades de modo adequado;

f) é estranha a afirmação de que "Possivelmente novas avaliações na distribuição dos quantitativos serão necessárias", porque na própria solicitação de adequação, feita em 25/01/07, é dito que " O acréscimo resulta da necessidade ... para que se possa abranger toda a necessidade do trecho e conduzirmos o contrato até o seu final, sem necessidade de outra revisão ...". Verifica-se uma contradição nas expectativas da unidade, transcorridos tão somente seis meses.

As irregularidades descritas quanto ao Contrato nº 04/2006 igualmente não estão saneadas, posto que:

a) se uma licitação é feita em dezembro de um determinado ano, é evidente que um levantamento com base em projeção efetuada no ano anterior pode estar bastante defasada, contrariando o que é exigido conforme relatamos na descrição da ocorrência;

b) não pode prosperar a alegação de que alterações de itens contratuais inferiores a 25% não precisam ser justificadas, em vista de inúmeros princípios aplicáveis a matéria (Princípio da Motivação; Princípio da Legalidade; Princípio da Impessoalidade; Princípio da Moralidade; Princípio da Probidade Administrativa; Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório etc.). A existência do Ofício Circular nº 02/2005 da Coordenadora/DIR, que exige justificativas detalhadas para aumentos superiores a 25%, não cria a prerrogativa de que os gestores do DNIT possam efetuar a bel-prazer modificações dos quantitativos de serviços contratuais em limites inferiores. Trata-se apenas de orientação interna, que realça a óbvia necessidade de se justificar, de uma forma ainda mais detalhada, as alterações que ultrapassem o limite fixado em lei;

c) o reconhecimento do erro significativo na previsão de quantitativo de serviço, bem como a declaração de que diversos serviços ficaram posteriormente desnecessários, inclusive corroboram a deficiência do projeto constatada.

IRREGULARIDADE Nº 2	**IG-C**
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	**Tipo:** Demais irregularidades graves no processo licitatório
Área de Ocorrência: CONTRATO	**No. Contrato:** 00016/2006

Descrição/Fundamentação: Na Concorrência 224/2006-17, lote 1, que deu origem ao Contrato nº 16/2006, a proposta de menor preço (R$728.897,61), apresentada pela empresa Visor, foi indevidamente considerada inexeqüível. Isto somente ocorreu porque no cálculo do limite de preços foram considerados

os excessivos preços globais de empresas que tiveram suas propostas desclassificadas por não atenderem ao Edital. Esse erro fez com que a média ficasse artificialmente elevada, o que é irregular, dado que é evidente que se propostas de preços foram desclassificadas por estarem acima do permitido, estas mesmas propostas não poderiam ser consideradas no cálculo de exeqüibilidade.

Como agravante, observamos que o desconto ofertado na melhor proposta, que foi de aproximadamente 49,99%, afigura-se bastante semelhante ao proposto também pela empresa Visor nos lotes 3 e 4 do mesmo certame (49,96% e 49,98%, respectivamente). Como nestes dois últimos lotes não foram apresentados preços acima do permitido, a empresa conseguiu ser vencedora, pois nestes casos foram obtidas médias adequadas. O DNIT não efetuou as diligências necessárias com o intuito de que a empresa pudesse demonstrar que sua proposta era factível, pois o inciso II do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93 admite a comprovação da viabilidade de preços mediante a apresentação da documentação pertinente.

A homologação do processo licitatório resultou em uma contratação antieconômica, contrariando-se o objetivo de se selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, esculpido no caput do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, embora não possamos neste momento quantificar um débito decorrente do ocorrido, visto que o cronograma da execução contratual é estimativo, o que faz com que os diversos serviços planejados eventualmente possam vir a não ser integralmente executados.

No mesmo certame, fato idêntico também aconteceu no lote 2, desta vez em detrimento da empresa Delta, que ofereceu cotação de R$1.650.473,21 (desconto de 48%), dando-se origem ao Contrato nº 17/2006, igualmente com a empresa Pequiá. A única diferença, nesta segunda situação, é que a proposta da empresa Visor teria sido considerada inexigível ainda que não tivessem sido incluídas as propostas desclassificadas.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Os serviços de conservação de estradas não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de colocarmos em risco a segurança dos usuários.

Por outro lado, tendo em vista que teoricamente é possível se obter propostas mais econômicas para os serviços, dado que a contratada deveria ter perdido os dois lotes da licitação, avaliamos que será necessário determinar a adoção de providências imediatas com vistas a realização de nova licitação para ambos os objetos.

Esclarecimentos Adicionais:

A Diretoria do DNIT foi a responsável pela homologação dessa licitação com procedimentos irregulares, e deve responder por estes atos. Assim sendo, o Sr. Mauro Barbosa da Silva, Diretor Geral, o Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá, Diretor Executivo, e o Sr. Hideraldo Luiz Caron, Diretor de Infra Estrutura Rodoviária, precisam ser ouvidos acerca da matéria.

A rejeição das justificativas pode resultar na anulação do atos decorrentes. Sendo assim, entendo que se deva dar ciência da matéria à Construtora Pequiá Ltda., para que esta se manifeste, se assim o desejar.

Manifestação do Órgão/Entidade: Além de apresentar os cálculos que fundamentaram seu procedimento em relação ao lote 1, argumenta que:

a) o artigo 48 da Lei n.º 8.666/93 não é opcional, devendo-se desclassificar as propostas manifestamente inexeqüíveis, de acordo com os critérios nele fixados, a serem observados obrigatoriamente, o que foi feito pela comissão;

b) não houve preços globais excessivos na licitação para o lote 1, pois todos estiveram abaixo do orçado;

c) como todas as propostas estiveram acima de 50% do valor orçado, nenhuma cotação foi desconsiderada no cálculo da média;

d) até o momento do cálculo citado, nenhuma empresa havia sido desclassificada por não atender ao Edital;

e) após explicar as contas feitas naquela oportunidade, informa que se uma proposta é considerada inexeqüível, nenhuma outra avaliação pode ser feita, por força do imperativo legal;

f) o desconto da Visor foi de 50,01%, pois se fosse de 49,99% a proposta sequer poderia ter sido considerada para a média, o que a elevaria ainda mais.

Quanto ao lote 2, limita-se a informar que o procedimento foi igual.

Avaliação Preliminar: As explicações não afastam as irregularidades encontradas, visto que:

a) o Relatório não se opõe à desclassificação das propostas manifestamente inexeqüíveis na forma do citado artigo 48, mas sim à metodologia praticada pelo DNIT;

b) houve propostas de preços desclassificadas por não atenderem ao Edital, no caso do lote 1, e ambas justamente as que apresentaram as duas propostas globais mais caras (Pelicano Construções Ltda. e Construtora Ferfranco Ltda.), o que indevidamente elevou a média das cotações. Se estas propostas não atendem ao Edital, evidentemente elas se tornam imprestáveis para qualquer outro tipo de utilização no respectivo certame, e assim não podem ser consideradas para fins de cálculo de preço exeqüível;

c) o cálculo da média somente poderia ter sido efetuado após a desclassificação das propostas que não atendiam ao Edital, justamente para impedir que propostas irregulares viessem a prejudicar o referido cálculo. O DNIT, ao incluir essas ofertas, fez com que fossem juntadas à soma documentação que não atendia aos requisitos de aceitabilidade;

d) se o desconto tivesse sido superior a 50%, por conseqüência lógica a proposta estaria abaixo de 50% do orçado, e neste caso é que não teria sido considerada nas contas realizadas. Por isto, reafirmamos que o desconto foi de 49,99%.

Quanto ao lote 2, como o procedimento foi igual, também permanece constatada a irregularidade.

Não se pode esquecer que a Lei fala em desclassificação de preço MANIFESTAMENTE inexeqüível. Assim, a utilização da fórmula do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93 é apenas o passo inicial para esta declaração, sempre existindo a obrigação de provocar a empresa à comprovar que sua oferta é factível.

IRREGULARIDADE Nº 3	**IG-C**
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	**Tipo:** Descumprimento de deliberações do TCU
Área de Ocorrência: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	

Descrição/Fundamentação: No TC 005.772/2005-1, que trata de auditoria efetuada pela Secex/ES, foi proferido o Acórdão nº 866/2006-TCU/Plenário, na Sessão de 07/06/2006. Naquela oportunidade, dentre outras providências, foi emitida esta determinação ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes:

"9.3.2. adote providências com vistas a evitar atrasos superiores a noventa dias nos pagamentos das medições de serviços de conservação e manutenção de estradas, dado que isso pode ensejar a rescisão unilateral dos contratos por parte das empresas, ocasionando o agravamento das condições das rodovias do Estado;".

Pudemos constatar que a decisão deste Tribunal foi completamente ignorada pelo auditado, consoante a análise dos dados do Ofício Nº 439/2007/SR/DNIT/ES, de 14/06/2007, informados abaixo:

a) nenhum dos prestadores de serviços dos quatro contratos assinados em 22/12/2006 recebeu um único centavo de pagamento;

b) nenhum serviço medido em 2007 do Contrato nº 00004/2006 foi remunerado;

c) a medição de novembro de 2006 do Contrato nº 00003/2006 permanece pendente;

c) os serviços prestados em janeiro e fevereiro de 2007 do Contrato nº 00005/2006 ainda não foram pagos;

d) os serviços relativos a dezembro de 2006 do Contrato nº 00007/2006 foram custeados somente em maio de 2007.

Diante do exposto, verifica-se que todos os oito contratos de conservação rotineira deste Estado apresentam pagamentos com pendências por longos períodos. Assim, tendo em vista que não existe uma única exceção, não conseguimos acreditar que as despesas estejam sobrestadas por razões que legitimariam esta conduta, como por exemplo situações de serviços medidos indevidamente comprovados ou de registros inválidos dos contratados no SICAF.

Também não identificamos carência de dotações orçamentárias para os gastos do PT em auditoria. Somente o PAC disponibilizou créditos ordinários e extraordinários superiores a 6 milhões de reais no exercício corrente.

Avaliamos que um descumprimento de determinação desta magnitude precisa ser justificado.

Este tipo de ocorrência é grave basicamente porque prejudica a satisfatória execução das tarefas contratadas, que é o interesse público fundamental envolvido na matéria.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Os serviços de conservação de estradas não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de colocarmos em risco a segurança dos usuários. Aliás, o sentido da própria determinação descumprida é justamente o de evitar a paralisação das ações.

Esclarecimentos Adicionais:

O Sr. Luiz Augusto Siqueira Bittencourt era o responsável pela Diretoria de Administração e Finanças do DNIT à época do acórdão desrespeitado, e portanto deve ser instado a se pronunciar sobre a ocorrência. Também responde o Sr. José Henrique Sadok de Sá, atual Diretor de Administração e Finanças (Substituto).

Manifestação do Órgão/Entidade: "Consta da relação de pagamentos realizados - CPR'S a partir de 2006 que as medições realizadas estão sendo pagas dentro das previsões contratuais. Foram verificados atrasos nos pagamentos em 2006, tendo sido regularizados em 2007".

Para comprovar, trouxe os demonstrativos (CPRs) dos Contratos 03/2006, 04/2006, 05/2006 e 07/2006.

Avaliação Preliminar: As CPRS encaminhadas são exatamente as mesmas disponibilizadas à época dos nossos trabalhos de campo, e que fundamentaram a constatação descrita. Ou seja, o entendimento sobre a ocorrência fica inteiramente mantido.

IRREGULARIDADE Nº 4	**IG-C**
Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE	**Tipo:** Demais irregularidades graves na administração do contrato
Área de Ocorrência: CONTRATO	**No. Contrato:** 00017/2006

Descrição/Fundamentação: Em razão do disposto no § 2º do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93, que trata da exeqüibilidade das cotações ofertadas em licitações, deveria ter ocorrido a prestação de garantia adicional, e previamente às várias contratações examinadas.

Não vislumbramos, nos respectivos processos, qualquer adoção de medidas no intuito de se fazer cumprir essa exigência, por parte da 17ª UNIT .

Conforme os cálculos da própria Diretoria do DNIT, manifestados nos Relatórios que homologaram as licitações, garantias adicionais eram exigíveis antes da assinatura das minutas que resultaram nos seguintes termos contratuais:

Contrato nº 17/2006;

Contrato nº 16/2006;

Contrato nº 18/2006;

Contrato nº 19/2006;

Contrato nº 04/2006.

A ocorrência implica em potenciais e desnecessários riscos à Administração, que não pode renunciar ao recebimento das garantias que a Lei fixou como necessárias ao cumprimento das obrigações acordadas, em vista do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Sim

Justificativa: Os serviços de conservação de estradas não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de colocar em risco a segurança de seus usuários. A propósito, um dos objetivos da realização da garantia adicional é exatamente o de assegurar que isto não venha a ocorrer, juntamente com o intuito de se resguardar os cofres públicos de eventuais inexecuções contratuais.

Esclarecimentos Adicionais:

Somos pelo entendimento de que o titular do DNIT neste Estado precisa justificar estas situações contratuais irregulares.

Manifestação do Órgão/Entidade: Promete que as empresas serão notificadas a prestarem as garantias adicionais correspondentes, e encaminha as fórmulas calculadas pela comissão à época da licitação.

Avaliação Preliminar: Não explicou porque esta providência não foi realizada no momento legalmente determinado (antes da lavratura dos contratos), mesmo tendo sido determinada nos Relatórios aprovados pela Diretoria do DNIT.

Cabe destacar, adicionalmente, que a Diretoria do DNIT indicou que os valores obtidos pela comissão estavam abaixo do exigido, no tocante aos contratos abaixo listados:

Contrato nº 17/2006;

Contrato nº 16/2006;

Contrato nº 18/2006;

Contrato nº 19/2006.

Diante do exposto, resta pendente a irregularidade."

4. As outras falhas, consideradas de menor gravidade pela unidade técnica, dizem respeito a:

- ausência de comprovação da verificação de regularidade fiscal das empresas contratadas no SICAF antes da efetivação dos pagamentos (Irregularidade nº 5 – fl. 73);
- registro de desempenho fraco de empresa em medições do Contrato nº 004/2006 (Irregularidade nº 6 – fls. 73/74);
- péssimas condições do trecho rodoviário localizado no perímetro urbano de Ibiraçu/ES (Irregularidade nº 7 - fl. 74);
- sinalização vertical deficiente no trecho correspondente ao Contrato nº 005/2006 (Irregularidade nº 8 - fls. 74/75);
- preços praticados para o serviço "roçada de capim colonião" pelas empresas contratadas em patamares bem inferiores aos registrados no SICRO, o que poderia representar defasagem do sistema (Irregularidade nº 9 – fl. 75/76);
- descumprimento em alguns contratos do item 9.2.1. do Acórdão 978/2006 – Plenário, que determinou o acompanhamento da realização dos serviços por arquivo de fotos digitais (Irregularidade nº 10 – fl. 76);
- utilização de pessoal contratado para serviços de conservação das instalações prediais do DNIT (Irregularidade nº 11 –fls. 76/77);
- ausência de Anotações de Responsabilidade Técnica – ART's em alguns processos de contratação (Irregularidade nº 12 – fl. 77).

5. Como encaminhamento, a equipe de fiscalização propôs, dentre outras providências, a realização de audiência dos seguintes responsáveis (fls. 80/83):

- Sr. Élio Bahia Souza, Superintendente do DNIT no Espírito Santo, em razão das irregularidades nºs 1 e 4;
- Srs. Mauro Barbosa da Silva e Hideraldo Luiz Caron, respectivamente Diretor-Geral e Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária do DNIT, pelas irregularidades nºs 1 e 2;
- Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá, Diretor Executivo do DNIT, em função das irregularidades nºs 1, 2 e 3;
- Sr. Luiz Augusto Siqueira Bittencourt, responsável à época pela Diretoria de Administração e Finanças do DNIT, em razão da irregularidade nº 3.

6. O Diretor e o Secretário da unidade técnica propuseram que fosse realizada também a audiência do Sr. Nehemias Leonor, na qualidade de membro da comissão de licitação, em relação à irregularidade nº 2 (fls. 91 e 97).

7. Em despacho de fl. 103, determinei a realização das audiências propostas, as quais foram efetivadas por meio dos Ofícios nºs 1350, 1351, 1352, 1353, 1354, 1355, 1356-TCU/SECEX-ES (fls. 114/118).

8. A seguir, reproduzo a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, realizada no âmbito da unidade técnica (fls. 201/214):

“7. As audiências determinadas foram feitas por meio dos ofícios juntados às fls. 104/118 e 153. Os responsáveis responderam as comunicações tempestivamente, com a exceção dos Senhores Hideraldo Luiz Caron e Mauro Barbosa da Silva.

7.1. O Sr. Hideraldo Luiz Caron, regularmente citado mediante o Ofício Nº 1354/2007-TCU/SECEX-ES (fls. 112 e 113), como se verifica no AR acostado à fl. 130, não apresentou razões de justificativas acerca das irregularidades 1 e 2. Assim, deve ser considerado revel no processo, em atendimento ao artigo 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

7.2. O Sr. Mauro Barbosa da Silva, por seu turno, deveria responder o Ofício Nº 1352/2007-TCU/SECEX-ES até 25/09/2007 (fls. 108 e 109), considerando-se a data de recebimento indicada no AR desse expediente (10/09/2007), que está anexado à fl. 178. Vencido aquele prazo inicial, foi protocolado, em 04/10/2007, um pedido para prorrogar até 14/10/2007 o período para a apresentação de seu arrazoado (fls. 176).

7.2.1. O pleito não poderia ser atendido, visto que foi apresentado de forma intempestiva. Como agravante, mesmo a data requerida foi descumprida. Apenas em 15/10/2007 foi encaminhada uma resposta via fax (fls. 156 a 158), e sem qualquer assinatura, com a posterior remessa do original, recebido em 16/10/2007, o que originou o anexo 4.

7.2.2. Ante o relatado, que demonstra o fornecimento de razões de justificativas referentes às irregularidades 1 e 2 fora do prazo legal, o Sr. Mauro Barbosa da Silva também deveria ser considerado revel nestes autos, como preceitua o já mencionado § 3º do artigo 12 da Lei nº 8.443/92.

7.2.3. Apesar disto, entendemos todavia que dado o fato de os processos deste Tribunal obedecerem ao Princípio da Verdade Material, e também porque esta instrução é posterior à abertura do anexo 4, avaliamos que suas razões de justificativas podem ser consideradas.

8. Os demais responsáveis apresentaram as seguintes peças a título de pronunciamento:

a) Nehemias Leonor – ouvido sobre a irregularidade nº 2, forneceu a documentação das fls. 123 a 128;

b) Élio Bahia Souza – manifestou-se às fls. 131 a 136 sobre as ocorrências 1 e 4, bem como remeteu as peças das fls. 137 a 140;

c) José Henrique Coelho Sadok de Sá – ofereceu os elementos das fls. 144/152, atinentes ao indício nº 3, e depois enviou o material que deu origem ao anexo 3, relativo às irregularidades 1 e 2; e

d) Luiz Augusto Siqueira Bittencourt – disponibilizou os dados e informações das fls. 180 a 185, relativos à ocorrência nº 3.

9. Inicialmente, cumpre destacar que as justificativas do Sr. Luiz Augusto Siqueira Bittencourt merecem ser acatadas.

9.1. Como se verifica no item 4.3 desta instrução, todas as situações questionadas no que se refere ao indício nº 3 ocorreram a partir de novembro de 2006.

9.2. Ocorre que esse gestor foi exonerado do cargo de Diretor de Administração e Finanças do DNIT em 15/09/2006 (fls. 185), antes portanto dos fatos geradores da discussão, afastando-se conseqüentemente qualquer responsabilidade que lhe pudesse ser imputada.

10. Continuando então a análise sobre o indício de irregularidade nº 3, aduzido às fls. 70 e 71, resta então examinar as razões expostas pelo José Henrique Coelho Sadok de Sá (fls. 146 e 147). Este gestor alegou que:

a) houve a preocupação de incluir os serviços de conservação rodoviária no PAC, com o intuito de assegurar os recursos necessários, que são repassados quinzenalmente pelo Ministério;

b) nesse contexto, foi editada a Instrução de Serviço DG nº 03, com a finalidade de disciplinar os procedimentos na execução da sistemática de pagamentos por parte do DNIT. Essa norma entrou em vigência no início de maio de 2007, como se observa às fls. 149 a 152;

c) os pagamentos são realizados em estrita observância ao que preconizam os dispositivos aplicáveis ao tema. Atrasos ocorrem quando existem óbices previstos em exigências legais;

d) os desembolsos estão condicionados também à liberação dos repasses financeiros. De acordo com as explicações contidas no fax juntado à fls. 148, cuja cópia foi encaminhada por aquele responsável, oriundas da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças daquela autarquia, esses valores estão aquém do montante necessário para o adimplemento das faturas emitidas dentro dos prazos de vencimentos das mesmas.

11. As justificativas apresentadas pelo Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá não devem ser acatadas, neste caso específico. Suas razões são de cunho genérico, e não fazem referência a problemas

específicos de nenhum dos oito contratos fiscalizados, que pudessem dessa forma explicar os representativos atrasos observados na execução das despesas de todos os instrumentos durante nossa fiscalização. Além disso, constata-se que a Instrução de Serviço DG nº 03 foi efetuada antes da auditoria, o que demonstra que essa normatização foi incapaz de assegurar o efetivo cumprimento da determinação anteriormente proferida pelo Acórdão nº 866/2006-TCU/Plenário, direcionada ao DNIT, no sentido de se adotarem providências com vistas a evitar atrasos superiores a noventa dias nos pagamentos de serviços de conservação e manutenção de estradas regularmente liquidados, dado que isso poderia ensejar a rescisão unilateral dos contratos por parte das empresas, ocasionando o agravamento das condições das rodovias do Estado.

12. A respeito do item de irregularidade nº 4 do Relatório, expresso à fl. 72, apenas o Sr. Élio Bahia Souza foi arrolado como tendo a necessidade de se justificar, posto que se trata de omissão praticada no âmbito da Superintendência na qual é titular, relativa à falta de garantias adicionais prévias a contratações assinadas pelo gestor. Em atendimento à audiência que recebeu, constam as informações das fls. 135 e 136.

12.1. De acordo com o gestor, as garantias adicionais para quatro contratos indicados na auditoria foram providenciadas. Com a intenção de comprovar essa alegação, apresentou os requerimentos enviados às empresas em 14/09/2007 (fls. 137 a 140).

12.2. Destacou, ainda, que o Contrato nº 04/2006 não exigiria garantia adicional, com o que manifestamos nossa concordância, após reexaminar as peças constantes das fls. 82 a 125.

13. Não podemos acatar as justificativas do Sr. Élio Bahia em relação à irregularidade n º 4. Primeiro, porque a garantia prevista no § 2º do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93 deve ser cumprida antes da assinatura do instrumento contratual respectivo. Trata-se de exigência legal criada com vistas a resguardar o patrimônio público, protegendo o interesse indisponível da Administração.

13.1. Além disso, cabe observar que os documentos anexos à resposta não demonstram que as garantias estão efetivamente firmadas. Foram encaminhadas apenas solicitações por meio de fax que teriam sido dirigidas às contratadas, mas não existe nenhuma cópia das garantias que deveriam ter sido firmadas ainda no exercício de 2006, antes das contratações.

14. Quanto aos itens de irregularidades 1 e 2 do relatório de auditoria, lembramos que esta Secretaria havia efetuado proposta de se encaminhar cópia do Relatório de Auditoria às empresas Delta Construções SA e Construtora Pequiá Ltda. (fls. 97), nos endereços citados nos termos contratuais assinados, bem como da deliberação que viesse a ser adotada nestes autos, para que estas se manifestassem acerca desses itens 1 e 2, respectivamente, se assim o desejassem, em nome dos Princípios do Devido Processo Legal e do Contraditório, pois os fatos registrados nos tópicos citados supostamente poderiam causar reflexo na execução de contratos firmados por essas empreiteiras (Contratos 03/2006, 16/2006 e 17/2006, todos pactuados com a 17ª UNIT). Ocorre que essa medida preliminar não foi acatada pelo Relator. Sendo assim, cumpre agora à Secex/ES proceder à análise das justificativas fornecidas sobre tais ocorrências.

14.1. Reconsiderando-se essa questão, a propósito, afigura-nos neste momento que a decisão de não adotar esta ação preliminar foi sábia, pois, como se pode ver na proposta de encaminhamento do presente trabalho, as determinações sugeridas, embora reafirmem a necessidade de novas licitações para aqueles objetos, não merecem ser consideradas como prejudiciais a direitos subjetivos das referidas empresas, pois os termos citados estão em época de prorrogação de vigência, medida esta que não configura direito assegurado às contratadas, mas tão somente decisão discricionária da contratante, que pode ser eventualmente adotada desde que atendidos os regramentos legais.

15. Consoante o detalhado nos itens 7 a 8 desta instrução, apenas os Senhores José Henrique Coelho Sadok de Sá (anexo 3) e Élio Bahia Souza (fls. 131 a 135) disponibilizaram dentro do prazo legalmente fixado suas razões atinentes ao item de irregularidade nº 1, que está relatado às fls. 65 a 68. Ressalva-se que as ocorrências imputadas a esses dois responsáveis foram diferentes, embora tratadas no mesmo tópico do Relatório, como se nota nos ofícios das fls. 106 e 116, porque foi compreendido que sua ações, ainda que interligadas em um mesmo processo, não materializavam exatamente os mesmos indícios de práticas impugnáveis.

16. O seguinte questionamento preliminar foi exposto pelo Sr. José Henrique Coelho, no intuito de afastar sua responsabilidade pelas ocorrências relativas ao item de irregularidade nº 1 que lhe foram inicialmente imputadas, listadas nas letras ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do expediente inserido à fl. 106:

a) somente foi nomeado Diretor Executivo em 09/08/2006, tendo ocorrido a adjudicação e

homologação da Concorrência nº 443/2005 antes de sua posse. Por conseguinte, somente poderia responder pelos atos realizados a partir daquela data.

17. Essa afirmação é verdadeira, como podemos verificar nos dados constantes das fls. 7 do volume principal, 30/35 do anexo 1 e 50/101 do anexo 3, pois demonstram que os atos do processo de licitação citados no parágrafo anterior foram praticados em 24/05/2006. Assim sendo, aquele gestor não pode ser responsabilizado pela ocorrência apontada na letra ‘b’ da fls. 150, sem prejuízo porém do exame dos itens ‘a’ e ‘c’ do ofício da fls. 106, que recordamos nesta transcrição:

‘*a) autorização, por parte da Diretoria do DNIT, para que o Contrato n.º 03/2006 da 17ª UNIT sofresse reflexo financeiro, sem a apresentação de justificativas para a redução de quase metade dos diferentes tipos de serviços contratuais, o que contraria o determinado no item 9.2.3 do Acórdão n.º 866/2006-Plenário/TCU;*

...

c) aprovação, por parte da Diretoria do DNIT, dos replanilhamentos dos Contratos 03/2006 e 04/2006 da 17ª UNIT, com desobediência ao determinado ao DNIT por meio letra c do item 9.2 do Acórdão TCU/Plenário n.º 1619/06, no sentido de que sejam indicadas detalhadamente, em cada PATO de conservação ou restauração de estrada, as estacas onde serão realizados os serviços;’

18. Quanto ao mérito, argumentou sobre estes dois registros que:

a) a Coordenação Geral de Cadastro e Licitação avaliou os aspectos formais da licitação, e não detectou óbices a seu prosseguimento;

b) dada a quantidade de autorizações a serem apreciadas semanalmente pela Diretoria do DNIT, e considerando a responsabilidade das Superintendências e Diretoria Setoriais pelos seus exames, busca aquele Colegiado avaliar apenas a conveniência e a oportunidade dos requerimentos, quando aprova procedimentos previamente submetidos ao crivo técnico dos setores citados;

c) além da Diretoria Setorial, existe a manifestação da Procuradoria e da Assessoria de Cadastro e Licitação;

d) o Relato que trata da alteração de quantitativos contratuais foi favorável, pelo qual se informou que não seriam prejudicados o objeto ou o equilíbrio financeiro contratuais;

e) com a pretensão de reforçar sua tese, encaminhou as cópias das fls. 06 a 146 do anexo 3.

19. Não podemos acatar essas justificativas. Sobre a irregularidade descrita na letra “a” do item 17 desta instrução, cabe observar o que foi determinado no mencionado Acórdão n.º 866/2006-Plenário/TCU:

‘*9.2. determinar à 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do Dnit que:*

...

9.2.3. faça constar, das alterações de projetos de contratos em andamento, as justificativas técnicas que lhes dão fundamento;’.

19.1. Assim sendo, evidentemente a Diretoria do DNIT não deveria ter autorizado reflexo financeiro no Contrato n.º 03/2006 da 17ª UNIT sem a apresentação de justificativas específicas para a redução de quase metade dos diferentes tipos de serviços contratuais. A existência de pareceres técnicos não tem o condão de permitir que os ordenadores de despesas adotem medidas flagrantemente contrárias às determinações deste Tribunal de Contas. Dezenas de serviços contratuais tiveram quantitativos reduzidos, o que representou quase a metade de todo os diferentes tipos de custos da planilha orçamentária. E nenhuma destas reduções foi justificada, o que configura manifesta desobediência dos gestores. Foi apresentada à fl. 06 do anexo 3 apenas uma explicação de caráter genérico e sucinto, na qual o titular da 17ª UNIT diz que era preciso atender as necessidades do trecho.

19.2. A falta de justificativas afrontou inúmeras regras que norteiam o Direito Público (Princípio da Motivação; Princípio da Legalidade; Princípio da Impessoalidade; Princípio da Moralidade; Princípio da Probidade Administrativa; Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório).

19.3. O mesmo ocorre no caso da irregularidade noticiada na letra ‘c’ do item 17 desta instrução. O ordenamento contido no item 9.2 do Acórdão TCU/Plenário n.º 1619/06 é de entendimento cristalino:

‘*9.2. determinar ao DNIT que:*

...

c) sejam anexadas, aos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento, planilhas indicando, detalhadamente, os trechos/estacas onde serão realizados os diversos serviços de conservação e/ou restauração;’.

19.3. Ante o relatado, os replanilhamentos dos Contratos 03/2006 e 04/2006 da 17ª UNIT não poderiam ter sido aprovados pela Diretoria do DNIT, pois negligenciaram a obrigação de indicar detalhadamente as estacas onde serão realizados os serviços. Os responsáveis ouvidos em audiência foram aqueles que indevidamente autorizaram providências contrárias à Decisão proferida pelo TCU.

19.4. Como agravante, existe na fl. 07 do anexo 3 uma declaração do Sr. Élio Bahia, feita em setembro de 2007 e encaminhada pelo Sr. José Henrique Coelho, portanto após a elaboração do Relatório de Auditoria, dando conta que os Planos Anuais de Trabalho devem conter as indicações somente dos marcos quilométricos, pois entende que os mesmos são mais precisos.

19.5. Além de não concordamos com essa afirmação, pois as estacas são exatamente subdivisões desse marcos, e também porque as duas indicações podem estar contidas nos mesmos documentos, sua resposta nos leva a acreditar que o DNIT decidiu que somente vai cumprir as determinações deste Tribunal nos casos em que julgá-las acertadas, sem a preocupação sequer de formular algum tipo de recurso processual contra o que considera inadequado.

19.6. Como observamos às fls. 02/04 e 10/13 do anexo 4, o Sr. Mauro Barbosa da Silva apresentou o mesmo documento de defesa fornecido pelo Senhor José Henrique Coelho Sadok de Sá às fls. 06 a 09 do anexo 3, e portanto igualmente não conseguiu afastar sua responsabilidade pela irregularidade.

19.7. A rejeição dessas justificativas, fornecidas pelo Senhores Mauro Barbosa da Silva e José Henrique Coelho Sadok de Sá, em relação às letras ‘a’ e ‘c’ dos ofícios da fls. 108 e 106, respectivamente, implica a condenação em revelia do Senhor Hideraldo Luiz Caron, no que tange ao que consta nas letras ‘a’ e ‘c’ dos ofício de audiência da fl. 112, considerando-se o descrito no subitem 7.1 deste trabalho.

19.8. Como se nota à fl. 07, o Sr. Mauro Barbosa da Silva exercia a função de Diretor Geral do DNIT, ao mesmo tempo em que o Sr. Hideraldo Luiz Caron era o Diretor de Infra Estrutura Rodoviária e em que o Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá era o Diretor Executivo. Os demais membros da Diretoria daquele ente, por seu turno, eram titulares de setores que não guardavam nenhuma correlação próxima às duas irregularidades tratadas a partir do item 16 desta instrução.

20. Conforme registramos no item 17 deste trabalho, o Senhor José Henrique Coelho Sadok de Sá não poderia ser responsabilizado pela suposta irregularidade descrita na letra “b” do ofício de audiência que recebeu, pois é sabido que foi empossado em data posterior. Isto não o impediu, porém, de remeter os dados da tabela contida à fl. 06 do anexo 3, que contestam a existência do desconto de 99,49%, informada naquele ofício.

20.1. Sua contestação é procedente. Os preços unitários existentes às fls. 04 e 09 do anexo 1, quando examinados em confronto, corroboram sua declaração, dando conta que o desconto foi exatamente de 48,53%. Dessa forma, fica descaracterizada a aventada contrariedade ao § 3º do artigo 44 da Lei n.º 8.666/93, que não admite proposta que apresente preço unitário simbólico ou irrisório.

20.1. A aceitação das justificativas neste caso específico do Senhor José Henrique Coelho deve ser aproveitada também pelos dois responsáveis que não responderam tempestivamente suas audiências, citados nos subitens 7 a 7.2.3 desta instrução, afastando-lhes a responsabilidade pelo informado na letra “b” das audiências processadas nas comunicações das fls. 108 e 112.

20.2. Supõe-se que este equívoco da Equipe de Auditoria aconteceu porque ela se baseou na informação constante de expediente da própria 17ª UNIT, como podemos conferir às fls. 18 e 19 do anexo 1, emitido quando aquela autarquia listou diversos descontos elevados que teriam sido ofertados.

21. Conforme o registro do item 15 desta instrução, o Sr. Élio Bahia Souza, provocado mediante o ofício da fl. 116, também respondeu (fls. 131 a 135) sobre ocorrências relacionadas ao item de irregularidade nº 1, que rememoramos *in verbis*:

‘*a) utilização de projeto deficiente e desatualizado na Concorrência n.º 443/2005-17, contrariando-se o item 9.1.5 do Acórdão Plenário/TCU n.º 1175/2004 e o §4º do art. 7º da Lei n.º 8666/1993, provocando reflexo financeiro de 12,38% no Contrato n.º 03/2006 da 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do DNIT (17ª UNIT), solicitado apenas 6 meses após sua assinatura, com alguns itens aumentados em 100%, sem a existência de fatores imprevisíveis à época da elaboração do projeto, ferindo-se assim também o item 9.2.8 do Acórdão 268/2003-Plenário/TCU e o §1º do art. 65 daquele mesmo texto legal, e com o agravante de que estes itens acrescidos apresentaram descontos, em comparação a seus custos unitários do SICRO orçados na licitação, inferiores ao desconto global oferecido, o que significa que, se o certame tivesse sido processado com os quantitativos corretos, a licitante que ficou classificada em segundo lugar teria sido declarada a vencedora, prejudicando-se, por*

conseguinte, o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, em oposição ao art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93, e solapando o princípio da economicidade;

b) falta de apresentação de justificativas para o pedido de que o Contrato n.º 03/2006 da 17ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do DNIT (17ª UNIT), sofresse a redução de quase a metade dos diferentes tipos de serviços contratuais, o que contraria o já determinado no item 9.2.3 do Acórdão 866/2006-Plenário/TCU, dirigido à própria unidade;

c) utilização de projeto deficiente e desatualizado para a Concorrência que deu origem ao Contrato n.º 04/2006, contrariando-se o item 9.1.5 do Acórdão Plenário/TCU n.º 1175/2004 e o §4º do art. 7º da Lei n.º 8666/1993, o que provocou reflexo financeiro solicitado apenas 6 meses após sua assinatura, contendo aumentos de itens superiores a 400%, sem a existência de fatores imprevisíveis à época da elaboração do projeto, desrespeitando-se o item 9.2.8 do Acórdão 268/2003-Plenário/TCU e o §1º do art. 65 daquele mesmo texto legal;'.

22. Sobre a indicação do uso de projeto deficiente e desatualizado na Concorrência n.º 443/2005-17, tratada na letra 'a' do ofício de audiência, o Sr. Élio Bahia argüiu às fls. 131 e 132 que os serviços referentes ao Edital tiveram origem em dados levantados à época, pois:

- o trecho ficou longo período sem contrato de manutenção, e com chuvas intensas, o que fez com que logo nos primeiros meses da nova contratação fosse necessário utilizar grande parte dos quantitativos;
- a adequação dos serviços atendeu aos procedimentos internos da autarquia, voltados às condições de trafegabilidade da rodovia, que independem dos preços ofertados anteriormente pelos licitantes. E acrescentou, não sei por qual razão, que nenhuma foi desclassificada por inexeqüibilidade de preços unitários;
- o Edital foi publicado em dezembro de 2005, com o orçamento atualizado em julho de 2005, fundamentado nos quantitativos levantados à época do PATO (Plano Anual de Trabalho);
- o PATO contou com levantamento anterior a julho de 2005, enquanto a adequação se tornou necessária em janeiro de 2007, em um contexto de uma rodovia com elevado estado de degradação por fadiga, cargas e volume de tráfego diário excessivos;
- novas reavaliações possivelmente serão necessárias, por fatores imprevisíveis, consideradas as condições do trecho;
- serviços de conservação rodoviária são de natureza contínua, e estão sujeitos à inúmeras e rápidas alterações, em função das intempéries, logo não dispõe de projetos executivos precisos e duradouros.

22.1. A própria linha de defesa apresentada pelo Sr. Élio Bahia, que é bastante semelhante à manifestação apresentada e devidamente rebatida à época da auditoria (vide fls. 67 e 68), já demonstra que suas justificativas acerca da ocorrência em debate não podem ser acatadas. Na medida em que os serviços de manutenção rodoviária estão '*sujeitos à grandes e rápidas variações em função das condições das intempéries*', jamais uma licitação aberta em janeiro de 2006 poderia ter utilizado um levantamento de quantitativos feito em fevereiro do ano anterior. Fica assim claramente demonstrada a utilização de projeto desatualizado na Concorrência n.º 443/2005-17, o que resultou em sua conseqüente deficiência, em patente contrariedade ao item 9.1.5 do Acórdão PL/TCU nº 1175/04 e ao § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93. O item 4.1. desta instrução traz o relato feita pela auditoria acerca de todas as inúmeras alterações que aconteceram em função da deficiência de projeto. Relembramos, abaixo, a orientação desrespeitada:

'9.1. determinar ao DNIT que:

...

9.1.5. atualize adequadamente os projetos finais de engenharia rodoviária antes do início das licitações para as obras, de modo que sejam plenamente executados durante a execução dos contratos respectivos, evitando a prática recorrente das chamadas "revisões do projeto em fase de obras" ou alterações do projeto sem respaldo na legislação, responsabilizando os agentes em caso de erro de projeto ou de necessidade de alteração da solução técnica preconizada ou de obsolescência do projeto em virtude da falta de conservação do trecho;'.

22.2. Esta análise confirma o fato apurado pela auditoria, no sentido de que se a Concorrência 443/2005-17 tivesse se processado com os quantitativos corretos, a 2ª colocada do certame teria sido a vencedora. Logo, subsiste a necessidade de determinarmos a adoção de providências, imediatas, com vistas a realização de nova licitação para o objeto do Contrato n.º 03/2006 da 17ª UNIT, dado que, em função dos diversos quantitativos de serviços contratuais alterados, seus valores atuais deixaram de representar a proposta mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o preceito do artigo 3º,

caput, da Lei n.º 8.666/93. Vem sendo executada proposta que não teria ganho o certame caso cumprida a exigência de um PATO adequadamente atualizado, o que configura também um procedimento antieconômico.

22.3. Por fim, salientamos que o estado de degradação da rodovia, os excessos de cargas, o volume de tráfego e o clima chuvoso eram condicionantes que já existiam em 2005. Conforme foi relatado pela auditoria, na medição de novembro de 2006, apenas dois meses antes de o pedido de adequação ser feito, informa-se que as chuvas são características no período, inexistindo, assim qualquer fator imprevisível. Caberia também ao DNIT acompanhar a evolução do VMD e do peso das cargas. O projeto, portanto, deveria ter contemplado estas realidades de modo adequado, o que poderia ter sido efetuado se porventura na licitação fosse empregado um levantamento de quantitativos mais recente.

23. O Sr. Élio Bahia procurou também descaracterizar a falta de apresentação de justificativas para as reduções de dezenas de serviços estipulados no Contrato n.º 03/2006 da 17ª UNIT, revelada na letra *b* do ofício de audiência, explanando que as alterações dos quantitativos de 'tapa-buraco', de 'remendo profundo com demolição manual' e de 'correção de defeitos com mistura betuminosa' se sucederam pela conjuntura expressa às fls. 132 e 133, relativa ao atendimento das necessidades do trecho, transcorridos dezoito meses da elaboração do PATO correspondente. As alterações destes três tipos de serviços provocaram as demais alterações de serviços superiores ao limite de 25%.

23.1. Essas justificativas foram insuficientes para desfigurar a irregularidade. Depois do que foi relatado pela auditoria às fls. 65 a 68, foi feita a audiência para que o responsável se pronunciasse pela falta de qualquer tipo de justificativa específica para o fato de quase metade dos diferentes tipos de serviços contratuais terem seus quantitativos reduzidos em até 25%. Sua resposta não enfrenta a questão, e assim permanece uma situação em que 44 diferentes atividades regularmente licitadas tiveram seus quantitativos reduzidos sem qualquer tipo de explicação a respeito de como o quantitativo de cada uma poderia ser reduzido sem que houvesse prejuízo ao interesse dos usuários da rodovia em conservação, descumprindo-se o determinado no item 9.2.3 do Acórdão 866/2006-Plenário/TCU.

23.2. Como já havia sido declarado no trabalho da auditoria, não pode o gestor acreditar que alterações inferiores a 25% de itens contratuais estejam dispensadas de prévias e pertinentes justificativas, em vista dos Princípios da Motivação, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório.

24. A respeito da utilização de projeto deficiente e desatualizado também na Concorrência que deu origem ao Contrato n.º 04/2006, enunciada na letra *c* do ofício de audiência, o Sr. Élio Bahia sustentou às fls. 133 a 135 que:

- o levantamento de quantitativos do PATO foi efetuado com base nos serviços executados no ano anterior, cujas condicionantes ficam sujeitas a grande variações;
- os serviços de conservação exigem freqüentes adequações, que visam garantir as condições de trafegabilidade. Os casos de modificações que ultrapassem 25% são justificados;
- o PATO foi elaborado em março de 2004, e as alterações ocorreram 2 anos e seis meses após sua elaboração, com atualização dos valores financeiros para o SICRO correspondente;
- houve erro de digitação no quantitativo do item "limpeza de pontes";
- o trecho ficou sem conservação de setembro de 2004 a fevereiro de 2006, o que aumentou a necessidade das operações de tapa-buraco, incrementadas também pelo programa governamental emergencial que continha esta denominação. O atual quantitativo será suficiente para atender até o final da execução contratual.;
- limpeza e desobstrução de bueiros foram intensificadas como conseqüência do período chuvoso;
- surgiu a necessidade de recomposições de aterros e de barreiras em determinados trechos da rodovia, naturais em uma região serrana;
- o item de roçada de capim colonião foi aumentado para garantir uma maior quantidade de roçadas;
- os demais itens contendo acréscimos superiores ao limite de 25% foram conseqüência direta dos serviços anteriormente relacionados;
- os itens com alterações iguais ou inferiores a 25% seguiram o Ofício Circular nº 02/2005 da Coordenadora/DIR/DNIT (este documento consta dos autos à fl. 27);
- alguns serviços integralmente executados não serão mais necessários durante o período contratual;
- após a contratação dos serviços de recuperação pelo Programa PIR-IV, o contrato de conservação deverá ser rescindido.

25. Novamente constatamos que as próprias declarações do Sr. Élio Bahia já demonstram que suas

justificativas não estão em condições de serem aceitas. Segundo suas palavras, '*as condicionantes consideradas ficam sujeitas a grandes variações*'. Assim, foi pouco prudente que uma Concorrência, cuja abertura ocorreu em setembro de 2005, tivesse utilizado os quantitativos de um PATO levantado em março de 2004. Isto fez com que o projeto estivesse completamente desatualizado, deficiência esta que provocou a grande quantidade de itens com aumentos percentuais muito superiores a 25% no Contrato nº 04/2006, descritos no item 4.1 desta instrução.

25.1. Suas justificativas foram praticamente iguais às apresentadas à época da auditoria, que não tiveram o condão de elidir a irregularidade. Assim sendo, julgamos apropriado repetir alguns argumentos dados naquela oportunidade pela Equipe de Auditoria:

a) o fato de o trecho ter permanecido longo tempo sem manutenção não autoriza certame licitatório com projeto desatualizado. Um erro de planejamento não serve de pretexto para que se crie outro subseqüente;

b) as irregularidades descritas tratam essencialmente do fato de que o projeto utilizado à época da licitação se revelou totalmente distanciado das necessidades que se verificaram na prática. Os trabalhos de auditagem não questionaram o entendimento do DNIT a respeito do que venham ser as exigências atuais da rodovia;

c) o reconhecimento do significativo erro na previsão de quantitativo de serviço, bem como a declaração de que diversos serviços ficaram posteriormente desnecessários, inclusive corroboram a constatação de deficiência do projeto.

26. Finalizando-se a análise do arrazoado do Sr. Élio Bahia, julgamos que, em vista de inúmeros Princípios aplicáveis a matéria, que já relacionamos no subitem 23.2 desta instrução, especial atenção merece ser dada à crença manifestada pelo gestor de que alterações de itens contratuais inferiores a 25% não precisam ser justificadas. Ao contrário do que alega o responsável, a existência do mencionado Ofício Circular nº 02/2005 da Coordenadoria/DIR, que exige justificativas detalhadas para aumentos superiores a 25% em itens constantes de contratos de conservação rodoviária, não concede aos administradores regionais do DNIT a prerrogativa de que, sem a exposição de motivos, possam efetuar modificações dos quantitativos de serviços contratuais em percentuais inferiores. O referido normativo constitui apenas uma orientação interna, que realça a evidente necessidade de se justificar, de uma forma ainda mais detalhada, as alterações que ultrapassem o limite fixado em lei.

26.1. É possível que o mesmo tipo de interpretação jurídica heterodoxa esteja ocorrendo em outras unidades daquela autarquia, o que cria a necessidade de se determinar o aperfeiçoamento daquele ofício circular.

27. Consoante o que relatamos nos itens 7 e 8 desta instrução, os Senhores Nehemias Leonor e José Henrique Coelho Sadok de Sá responderam tempestivamente sobre a irregularidade nº 2, descrita às fls. 68 a 70.

28. O Sr. Nehemias Leonor forneceu a documentação das fls. 123 a 128, em resposta ao ofício de audiência existente à fl. 110, mediante o qual foi instado a se pronunciar a respeito da inclusão, na qualidade de presidente da CEL da Concorrência n.º 224/2006-17, na base de cálculo para o limite de preços, dos elevados preços globais de empresas que tiveram suas propostas desclassificadas por não atenderem ao Edital, o que fez com que a média dos preços ficasse artificialmente elevada, ocasionando que a proposta de menor preço para o lote 1 fosse indevidamente considerada inexeqüível, contrariando-se o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, esculpido no *caput* do artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, e sem que o DNIT efetuasse as diligências necessárias com o intuito de que a empresas de menores preços para os lotes 1 e 2 pudessem eventualmente demonstrar que suas propostas eram factíveis, mesmo com a fácil constatação de que nos lotes 3 e 4 daquele mesmo certame foram apresentadas propostas vencedoras com cotações bastante semelhantes às declaradas inexeqüíveis.

28.1. A irregularidade está transcrita no item 4.2 do presente trabalho.

29. Argumentou em resposta que a análise da exeqüibilidade foi efetuada antes da verificação da adequação das propostas de preços porque isto atenderia ao princípio constitucional de buscar a maior participação possível, e também porque essa seria a seqüência prevista no artigo 48 da Lei de Licitações. Cita em diferentes trechos que a Lei não define que as desclassificações por não atendimento ao edital devam ser efetuadas antes do cálculo questionado. Afirma repetidamente que a unidade sofre problemas de abandono de contratos, e que o bom cumprimento dos serviços contratados e o regular procedimento licitatório, que seriam os principais objetivos da Administração, foram protegidos pela forma de atendimento que se deu ao dispositivo legal em discussão. Segundo o responsável, a fórmula adotada pelo

legislador permite a desclassificação de propostas de modo a não prejudicar a celeridade do processo, e efetuar o contrário significaria uma divisão indevida da etapa de julgamento das propostas. Objetivou-se também impedir o denominado 'jogo de planilhas', ante a falta de critérios que permitam desclassificar preços unitários inexeqüíveis. Em vista desses aspectos, o cálculo de inexequibilidade seria um fator de classificação independente e predeterminado. Expõe que a exclusão de propostas do cálculo pretendida pela auditoria faria com que, se porventura recursos de desclassificação fossem acatados, recalculo de exeqüibilidade teria de ser efetuado, o que poderia fazer mudanças na avaliação inicial. E afirmou que a metodologia criada pelo artigo 48 já seria bastante favorável às empresas licitantes.

29.1. Ao final, alegou que os atos praticados pela Comissão foram submetidos à aprovação hierárquica das instâncias superiores, que sempre são passíveis de desaprovação. Nenhum destes setores ou autoridades se manifestou em contrário, nem mesmo o licitante prejudicado. E concluiu que, se houve falha na interpretação legal, não existiu leviandade ou dolo em suas ações.

30. Não podemos aceitar essas justificativas. Ao apreciar os autos que deram origem ao Acórdão nº 697/2006-TCU/Plenário, o Excelentíssimo Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar teceu precisas considerações sobre desclassificação de licitante em razão de preços inexeqüíveis:

'*9. A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexeqüíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas à administração.*

10. No que se refere à inexeqüibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.

*11. Assim, **no contexto da definição de critério para aferir inexeqüibilidade de preço, julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1°, da Lei n° 8.666/93**, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia, uma vez que constitui mais um instrumento para verificação da exeqüibilidade do preço. Na verdade, **esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração'***

30.1. Verifica-se assim que, antes de qualquer desclassificação por inexequibilidade decorrente da aplicação da fórmula citada, deve ser permitido ao licitante demonstrar sua possível capacidade de cumprimento do objeto no preço ofertado, cabendo ao contratante efetivamente aquilatar a viabilidade econômica do orçamento proposto. A jurisprudência deste Tribunal vem adotando esta linha de apreciação (Acórdão nº 1470/2005 – Plenário; Acórdão nº 1.641/2003-1ª Câmara; Acórdão nº 1.159/2007-2ª Câmara). Em recente deliberação (Acórdão nº 141/2008 – Plenário), proferida na Sessão de 13/02/2008, esta Corte reafirmou o entendimento informado, tendo efetuado orientação com o seguinte teor:

'*9.3. alertar a Cofruvale que **o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços**, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, assegurado o alcance do objetivo da licitação, que é a seleção da proposta mais vantajosa, e, por conseqüência, do interesse público, bem tutelado pelo procedimento licitatório;'.*

30.2. Adicionalmente, ressalva-se que não vislumbramos fundamento na alegação de que a inexeqüibilidade foi apreciada antes das desclassificações com vistas a ampliar a participação de licitantes. Como relatamos, o procedimento, na realidade, implicou na redução do número de participantes, proporcionada por cálculo inadequado acerca do valor que seria a referência de preço exeqüível, inflacionado por terem sido consideradas em sua apreciação algumas propostas que não atenderam ao Edital.

30.2.1. Tampouco vislumbramos qualquer elemento no artigo 48 que nos pudesse levar ao juízo de que a seqüência dos atos praticada estava prevista em Lei. Embora a Lei seja omissa em estipular a ordem das ações de julgamento, é evidente que se uma proposta for desclassificada, por exemplo, em razão de

ultrapassar totalmente o limite máximo estabelecido pelo orçamento, seria um completo absurdo que uma oferta com essa característica fosse considerada na apreciação do que seria uma oferta inexeqüível. Isto poderia inclusive dar margem à manipulação do certame. Por essa razão, é de razoável bom senso concluir que jamais o referido cálculo poderia ter permitido que propostas irregulares, desclassificadas por descumprimento do instrumento convocatório, fossem de algum modo utilizadas para aquela apuração. Além disso, não podemos concordar com a estranha tese informada no item 5 das fls. 124 e 125, no sentido de que a ordem processual defendida no trabalho de auditoria de algum modo caracterizaria duplicidade ou divisão da etapa de julgamento das propostas, tendo em vista que a seqüência que julgamos correta de nenhum modo implica modificação da unicidade do ato declaratório da Comissão. Indicou-se apenas o rito que busca preservar o alcance dos Princípios que regem as licitações públicas.

30.2.2. Problemas existentes com empresas contratadas não servem de justificativa para a desclassificação irregular de licitantes, sem perder de vista que existe em lei a definição das punições cabíveis nos casos de inadimplência contratual, bem como das garantias a serem prestadas. Não pode o contratante realizar desclassificações por meio de procedimento que não cumpriu todas as etapas necessárias, ainda que pretensamente possa ter o justo desejo de impedir contratações que aparentam ser inviáveis. A presunção de futuro 'jogo de planilhas' do mesmo modo não respalda a conduta, a não ser que a empresa interessada tivesse prévio conhecimento de erro dos quantitativos de itens dos projetos do próprio DNIT, situação esta que exigiria um pedido de anulação da licitação pela CEL, ao invés de executar arbitrárias desclassificações. Inaceitável, ainda, a justificativa de que o procedimento poderia em alguns casos se tornar mais trabalhoso, posto que a obtenção da proposta econômica mais vantajosa não pode ser prejudicada por este tipo de queixa.

30.2.3. Quanto à comentada generosidade da referida fórmula do artigo 48, não temos como avalizar uma consideração com este grau de subjetividade. E também não podemos nos insurgir de maneira imotivada ao que foi legitimamente estabelecido em norma de natureza legal.

30.2.4. No que se refere ao fato de suas razões terem sido aprovadas pelos superiores, como está informado no item 29.1, já mencionamos anteriormente no início desta instrução (item 2) que a Equipe de Auditoria não havia incluído o Sr. Nehemias Leonor como co-responsável pela irregularidade. Ela assim procedeu justamente porque adotou entendimento com este teor, como se observa na seção de esclarecimentos adicionais sobre o tema (fls. 69). Ocorre que o Secretário Substituto desta unidade, de forma acurada, formulou encaminhamento divergente, ante a pacífica jurisprudência deste Tribunal no sentido de que não se pode excluir a responsabilidade dos membros das comissões de licitação por irregularidades afeitas aos respectivos processos licitatórios, ainda que seus atos tenham sido posteriormente homologados, com o que concordou o Relator. Assim, este ponto está superado.

30.2.4.1. Destaca-se que podemos observar às fls. 209 a 227 do volume 2 que o Sr. Nehemias Leonor foi o único membro da Comissão de Licitação que assinou o Relatório.

30.2.5. Quanto ao fato de os licitantes prejudicados não terem apresentado recurso, isto não legitima os atos administrativos que contrariam o arcabouço jurídico vigente, cabendo ao Tribunal defender o interesse público, sendo irrelevante a este propósito qualquer desistência de defesa de direitos por parte de particulares.

30.2.6. Por fim, cabe lembrar que, ainda que aceitássemos a feitura do cálculo de exeqüibilidade antes das demais análises das propostas de preços, não se pode esquecer que tal apuração obrigatoriamente deveria ter sido ser complementada pela posterior convocação das respectivas licitantes, para que estas tivessem a oportunidade de eventualmente comprovar a viabilidade de suas cotações.

31. O Sr. José Henrique Coelho Sadok de Sá, por seu turno, foi ouvido em audiência pela homologação da referida Concorrência n.º 224/2006-17 por parte Diretoria do DNIT (fls. 106/107), praticada por esse colegiado em 13 de dezembro de 2006 (fls. 241 a 248 do anexo 2), o que deu origem ao anexo 3 destes autos.

32. Preliminarmente, o Sr. José Henrique Coelho, no intuito de afastar sua responsabilidade pela irregularidade nº 2, alegou que a Concorrência nº 224/2006-17 foi processada e julgada no âmbito da Superintendência do DNIT neste Estado.

32.1. Não podemos acatar esta questão preliminar, pois o julgamento efetuada pela CEL evidentemente precisou ser homologado para materializar uma eficácia jurídica.

33. Quanto ao mérito, argumentou que:

a) a Coordenação Geral de Cadastro e Licitação avaliou os aspectos formais da licitação, e não

detectou óbices a seu prosseguimento;

b) em razão do número de autorizações a serem apreciadas semanalmente pela Diretoria do DNIT, e considerando a responsabilidade das Superintendências e Diretoria Setoriais, que por meio de seus exames atestam o que foi realizado, aquele Colegiado se restringe a avaliar apenas a conveniência e a oportunidade dos requerimentos, quando aprova procedimentos previamente submetidos ao crivo técnico dos setores citados;

c) manifestaram-se previamente a Procuradoria Especializada, a Assessoria de Cadastro e Licitação e a Diretoria Setorial.

33.1. Com a pretensão de reforçar sua tese, encaminhou as cópias das fls. 05 a 146 do anexo 3.

34. Não podemos acatar essas justificativas. O agente público responsável pela homologação do procedimento licitatório confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, proclama sua conveniência e exaure a competência discricionária sobre o tema. Assim, ao anuir aos pareceres, este se responsabiliza, visto que a ele cabe argüir qualquer falha na condução do procedimento. Os administradores que homologam os processos licitatórios são pessoalmente responsáveis pelas eventuais irregularidades que porventura existam nos procedimentos, pois cabe ao gestor público o dever de observar a correção dos procedimentos adotados antes de ratificar os atos praticados pelas unidades tecnicamente subordinadas, não podendo se eximir de suas atribuições legais.

35. O Sr. Mauro Barbosa da Silva forneceu em sua defesa neste caso apenas uma cópia das razões de justificativas do Senhores Nehemias Leonor, como se verifica às fls. 14 a 19 do anexo 4, e portanto também não podemos acatá-la.

35.1. Tendo em vista que os Senhores Nehemias Leonor, Mauro Barbosa da Silva e José Henrique Coelho Sadok de Sá não conseguiram descaracterizar a existência da irregularidade nº 2, isto implica a condenação em revelia do Sr. Hideraldo Luiz Caron também neste caso.

36. Sobre essa matéria, conforme foi citado no item 4.2 desta instrução, lembramos que a Secex/ES sugeriu determinar à 17ª UNIT/DNIT que implemente medidas imediatas com vistas a realização de nova licitação para os objetos do Contrato n.º 16/2006 e do Contrato n.º 17/2006 daquela superintendência regional, evitando-se a prorrogação desses instrumentos, em cumprimento ao Princípio da Economicidade, tendo em vista que na respectiva licitação haviam sido oferecidas propostas exeqüíveis de menor preço para os serviços contratados, que foram indevidamente consideradas inexeqüíveis (fl. 95).

36.1. Embora não tenha sido sugerido à época da auditoria, a ocorrência poderia também resultar em determinação à Diretoria do DNIT, no intuito de se evitar a repetição de casos similares, orientando-a sobre a necessidade de que nos cálculos de preços inexeqüíveis, além de existir a necessidade de se excluir dos cálculos as propostas de preços que não atendam ao edital, visto que, em nome do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, tais ofertas não podem ser consideradas para nenhum fim, a jurisprudência deste Tribunal entende que esse cálculo tem valor relativo, sendo necessária a abertura de possibilidade para que a empresa busque demonstrar a eventual viabilidade de sua oferta."

9. Ante o exposto, a Secex/ES propõe o seguinte encaminhamento (fls. 214/217):

"37.1. acatar as razões de justificativas fornecidas pelo Sr. Luiz Augusto Siqueira Bittencourt;

37.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Nehemias Leonor, Élio Bahia Souza, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Mauro Barbosa da Silva, tendo em vista que não conseguiram elidir as irregularidades a eles imputadas, aplicando-lhes as multas previstas nos incisos II e III do artigo 58 da Lei nº 8.443/1992, bem como ao Senhor Hideraldo Luiz Caron, que permaneceu em revelia, com fundamento no artigo 43, parágrafo único, desse mesmo texto legal, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

37.2.1. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

37.2.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

37.3. efetuar as determinações listadas adiante às seguintes unidades:

37.3.1. Diretoria Colegiada do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes:

a) oriente suas superintendências regionais no sentido de observar o determinado no item 9.2.3 do

Acórdão n.º 866/2006-Plenário/TCU, a respeito da necessidade de apresentação de justificativas para qualquer alteração pretendida de quantitativo contratual, inclusive para as modificações inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos iniciais de itens de serviços, em vista dos Princípios da Motivação, da Legalidade, da Moralidade e demais correlatos, aperfeiçoando-se, assim, a clareza do teor do Ofício Circular n.º 02/2005 da Coordenadora/DIR/DNIT;

b) exija de suas superintendências regionais o atendimento ao determinado por meio da letra *c* do item 9.2 do Acórdão TCU/Plenário n.º 1619/06, no sentido de que sejam indicadas detalhadamente, em cada PATO de conservação ou restauração de estrada, as estacas onde serão realizados os serviços;

c) adote providências com vistas a evitar atrasos superiores a noventa dias nos pagamentos das medições de serviços de conservação e manutenção de estradas, nos casos em que a etapa da liquidação das despesas correspondentes estiver regularmente cumprida**,** dado que isso pode ensejar a rescisão unilateral dos contratos por parte das empresas, ocasionando o agravamento das condições das rodovias federais;

d) faça com que em todos os processos de medições de serviços sejam anexadas as cópias das consultas ao SICAF, relativas à verificação da regularidade fiscal dos contratados, bem como das ordens bancárias emitidas, de modo a demonstrar a observância da jurisprudência deste Tribunal acerca da matéria e assegurar o devido controle dos atos administrativos praticados, assim como a regular formalização processual que rege a gestão pública;

e) reveja os coeficientes de produtividade que estão sendo adotados no SICRO para os serviços de 'roçada de capim colonião', pois observamos que os orçamentos para esta atividade nos certames licitatórios estão se comprovando superestimados, o que contraria o requisito previsto no inciso IX do artigo 6º da Lei n.º 8.666/93, e comunique à Secex/ES acerca do resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

f) instrua as unidades dessa autarquia responsáveis pelo processamento de licitações que o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93, conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, como o intuito de assegurar o alcance do objetivo de cada certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa;

g) assegure que nas licitações conduzidas na sede e nos estados, ao se utilizar o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços criado pelo art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93, sejam previamente excluídas dos cálculos as propostas que não atendam aos respectivos editais, em vista do Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Legitimidade e da Economicidade.

37.3.2. Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo:

a) adote providências imediatas com vistas a realização de nova licitação para o objeto do Contrato n.º 03/2006 da 17ª UNIT, dado que, em função das diversas alterações de quantitativos de serviços contratuais, os valores praticados deixaram de representar a proposta mais vantajosa para a Administração, levando-se em consideração os montantes ofertados por outra empresa à época do certame licitatório, situação esta em desacordo com os preceitos do artigo 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93, bem como do Princípio da Economicidade, dando continuidade ao termo em vigência tão somente até a lavratura do novo instrumento contratual;

b) observe a determinação já efetuada à Direção Geral dessa autarquia por intermédio do item 9.1.5 do Acórdão Plenário/TCU n.º 1175/2004, no sentido de que o conteúdo de projeto a ser utilizado em licitação precisa estar devidamente atualizado no momento de realização do certame, em especial no tocante ao levantamento dos quantitativos de serviços a serem executados;

c) implemente medidas imediatas com a finalidade de realizar novo certame licitatório para os objetos dos Contratos 16/2006 e 17/2006 dessa superintendência regional, em cumprimento ao Princípio da Economicidade, tendo em vista que na licitação que deu origem aos mesmos haviam sido oferecidas propostas exeqüíveis de menor preço para os serviços contratados, que foram recusadas de maneira indevida, permitindo-se a continuidade desses termos apenas até a feitura das novas contratações;

d) atente à exigência de prestação da garantia adicional, nos casos cabíveis, realizando-a de maneira previa à assinatura dos termos contratuais, como está fixado no § 2º do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93;

e) execute medidas pertinentes à resolução de o fato da empresa responsável pela execução do Contrato n.º 04/2006 da 17ª UNIT ter desempenho classificado como fraco, desde dezembro de 2006, no tocante ao cronograma de tarefas e à administração de pessoal, rescindindo-se o contrato caso necessário,

tendo em vista que não existe amparo legal para que seja permitida a inexecução parcial de objeto contratual, e informe, para esta Secex/ES, as ações adotadas e o resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

f) providencie a correção da deficiência observada em relação aos serviços de recomposição das placas de sinalização, no trecho abrangido pelo Contrato n.º 05/2006 da 17ª UNIT, situação esta que vem prejudicando a segurança dos motoristas em trânsito na rodovia, e comunique à Secex/ES as medidas adotadas sobre o assunto, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

g) exija a apresentação do registro da ART pelos serviços contratuais de conservação das rodovias federais, em obediência aos normativos referentes à matéria, pois identificamos a adoção da medida citada apenas nos casos dos Contratos 18/2006, 19/2006 e 007/2006 dessa superintendência, e dê conhecimento a esta Secretaria sobre o que foi efetuado em decorrência da presente determinação, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da notificação;

h) informe, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados a partir da ciência desta determinação, o andamento das ações adotadas com vistas às novas contratações dos objetos dos Contratos 03/2006, 16/2006 e 17/2006 dessa unidade, a serem realizadas por força das determinações desta Corte de Contas.

37.3.3. Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo:

a) instaure processo de monitoramento das determinações que vierem a ser proferidas nestes autos."

10. Por derradeiro, registro o recebimento do Ofício nº 0361/2008/PRM/COL/PAG (fl. 219), por meio do qual o Procurador da República no Município de Colatina/ES, Sr. Paulo Augusto Guaresqui, requisita informações acerca do presente processo.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2007 com o objetivo de verificar a regularidade das obras de conservação preventiva e rotineira de rodovias federais localizadas no Estado do Espírito Santo.

2. No tocante aos Contratos nºs 003 e 004/2006, celebrados com a empresa Delta Construções S.A., a Secex/ES apontou a utilização de projeto deficiente e desatualizado nas licitações que deram origem aos ajustes, o que teria ocasionado a necessidade de adequação dos quantitativos previstos apenas 6 (seis) meses após sua assinatura.

2.1 Observo que os planos de ações foram elaborados no ano de 2004, as licitações se processaram em 2005 e os respectivos contratos foram assinados em 2006, o que demonstra a ocorrência de considerável demora desde os atos preparatórios para os lançamentos dos certames até o processamento final das licitações e a conseqüente celebração dos ajustes.

2.2 Diante desse panorama, os projetos inicialmente elaborados ficaram desatualizados em relação às necessidades de conservação dos trechos licitados. No entanto, em que pese a ocorrência da falha, devem ser levados em consideração os seguintes aspectos:

- as necessidades de serviços para a conservação e recuperação de rodovias são muito dinâmicas, sofrendo alterações freqüentes devido à ocorrência de desgastes, nem sempre previsíveis;

- os trechos licitados permaneceram sem manutenção durante alguns meses devido ao encerramento de contratos anteriores de conservação sem a conclusão dos respectivos procedimentos licitatórios lançados para as novas contratações, o que provocou a deterioração das condições das rodovias;

- as propostas vencedoras, que resultaram na celebração dos dois contratos, apresentavam descontos significativos em relação aos valores orçados pelo DNIT na licitação, não existindo indícios de sobrepreço nos itens de custos.

2.3 Face ao exposto, entendo que as justificativas apresentadas pelos responsáveis devam ser acatadas quanto a essa irregularidade, sem prejuízo de adotar a determinação constante do subitem 37.3.2.b da instrução da Secex/ES, a ser endereçada à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo.

2.4 Em face dessas circunstâncias, em que pese ter ocorrido a necessidade de alteração substancial dos quantitativos previstos poucos meses após a assinatura dos contratos, não vislumbro falha grave a ponto de comprometer a legitimidade das licitações realizadas, que deram origem aos Contratos nºs 003 e 004/2006. Assim, não acolho as determinações constantes dos subitens 37.3.2.a e 37.3.2.h da proposta da unidade técnica.

3. Acrescenta a unidade técnica que, no caso específico do Contrato nº 003/2006, não houve a apresentação de justificativas para a redução de quase metade dos diferentes tipos de serviços contratuais, o que contrariaria a determinação constante do item 9.2.3 do Acórdão 866/2006 – Plenário, dirigida à própria Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo, no sentido de que fizesse constar, das alterações de projetos de contratos em andamento, as justificativas técnicas que lhes dão fundamento.

3.1 Quanto a essa questão, observo que a necessidade de readequação do Contrato nº 003/2006 foi justificada apenas em relação aos itens com aumento de quantitativos em percentual superior a 25%, conforme documento encaminhado à Superintendência Regional pelo Engenheiro Jorge Luiz de Almeida, responsável pelo acompanhamento do ajuste (fls. 49/52, anexo 1).

3.2 Relativamente aos itens com quantitativos reduzidos, não houve a manifestação técnica preliminar em virtude de a alteração não ter superado o percentual de 25%, conforme depreendo das manifestações do citado engenheiro (fl. 52, anexo 1) e do Sr. Élio Bahia Souza, Superintendente (fl. 133, vol. principal). Infiro que é procedimento comum na Superintendência Regional apenas justificar tecnicamente alterações que ultrapassem o referido percentual.

3.3 Em que pese essa prática estar equivocada, pois mesmo as menores alterações devem ser justificadas, em virtude da necessidade de motivação dos atos administrativos, não considero a falha suficientemente grave a ponto de ensejar multa aos responsáveis, como propõe a Secex/ES.

3.4 Dessa forma, julgo suficiente o endereçamento de determinação corretiva à Superintendência Regional do DNIT/ES para que faça constar, das modificações de projetos de contratos em andamento, as justificativas técnicas para os itens com acréscimos ou reduções de quantitativos, quaisquer que sejam os percentuais de alteração, sem prejuízo de adotar a determinação constante do subitem 37.3.1.a da instrução da Secex/ES, a ser endereçada à Diretoria Geral do DNIT.

4. Com relação à desclassificação de propostas por inexeqüibilidade de preços no âmbito da Concorrência 224/2006-17, lotes 1 e 2, observo que a falha mais contundente reside no fato de as empresas alijadas não terem sido diligenciadas pelo DNIT para que pudessem comprovar a viabilidade dos valores de suas ofertas.

4.1 Os critérios aritméticos previstos no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduzem apenas a uma presunção relativa de inexeqüibilidade. Dessa forma, antes do descarte das propostas de menor preço, em tese mais vantajosas à administração, os gestores do DNIT deveriam ter se certificado de sua inviabilidade, ao menos diligenciando os licitantes para que estes pudessem comprovar sua capacidade de bem executar o objeto por meio dos preços propostos.

4.2 Ainda quanto a essa irregularidade, observo que a Lei nº 8.666/93 não alude expressamente ao descarte dos valores das propostas desclassificadas para efeito de obtenção da média prevista no art. 48, inciso II, alínea "a", da Lei nº 8.666/93. No entanto, creio que a melhor interpretação pode ser depreendida da própria ordem dos incisos no mencionado dispositivo: haja vista que o inciso I prevê a desclassificação de propostas que não atendam às exigências do ato convocatório, é lícito supor que tais propostas não devam ser consideradas para a obtenção do valor mínimo de exeqüibilidade, nos termos do inciso II.

4.3 Por outro lado, considerando que a presunção de inexeqüibilidade das propostas é relativa e que, mesmo não tendo sido diligenciadas pelo DNIT, não houve manifestação das empresas desclassificadas quanto à viabilidade dos preços por elas ofertados, julgo que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis podem ser excepcionalmente aceitas, sem prejuízo de adotar as determinações constantes dos subitens 37.3.1.f e 37.3.1.g da instrução da unidade técnica, a serem endereçadas à Diretoria Geral do DNIT.

4.4 Nesse diapasão e tendo em conta não existirem indícios de sobrepreço nas propostas vencedoras, não vislumbro falha grave a ponto de comprometer a legitimidade das licitações que deram origem aos Contratos nºs 16 e 17/2006. Assim, não acolho as determinações constantes dos subitens 37.3.2.c 37.3.2.h da proposta da Secex/ES.

5. No tocante às irregularidades concernentes a atrasos no pagamento às contratadas e ausência de prestação de garantias adicionais pelas empresas, observo que os responsáveis já se manifestaram acerca das providências devidas para a correção das impropriedades, razão pela qual considero que suas razões de justificativa devam ser acolhidas por este Tribunal, sem prejuízo do endereçamento das determinações propostas pela Secex/ES.

6. Feitas essas ressalvas, adoto, com pequenas modificações de redação, as demais providências alvitradas pela unidade técnica, sendo desnecessária a autuação de processo específico para o monitoramento do cumprimento das determinações.

7. Por fim, cumpre enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Sr. Paulo Augusto Guaresqui, Procurador da República no Município de Colatina, em resposta à requisição de informações consubstanciada no Ofício nº 0361/2008/PRM/COL/PAG.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1679/2008 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-014.804/2007-2 – c/ 4 anexos
2. Grupo II – Classe V - Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/ES
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria incluído no Fiscobras/2007, realizado com o objetivo de verificar a regularidade das obras relativas ao Programa de Trabalho (PT) 26.782.0220.2841.0032 - “Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias no Estado do Espírito Santo”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;

9.2. determinar à Diretoria Geral do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:

9.2.1. oriente suas superintendências regionais no sentido de observar o determinado no item 9.2.3 do Acórdão nº 866/2006-Plenário/TCU, a respeito da necessidade de apresentação de justificativas para qualquer alteração pretendida de quantitativo contratual, inclusive para as modificações inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos iniciais de itens de serviços, em vista dos Princípios da Motivação, da Legalidade, da Moralidade e demais correlatos, aperfeiçoando-se, assim, a clareza do teor do Ofício Circular nº 02/2005 da Coordenadora/DIR/DNIT;

9.2.2. exija de suas superintendências regionais o atendimento ao determinado por meio da letra c do item 9.2 do Acórdão TCU/Plenário nº 1619/2006, no sentido de que sejam indicados detalhadamente, em cada plano de ações para conservação ou restauração de estradas, os trechos/estacas onde serão realizados os serviços;

9.2.3. envide esforços com vistas a evitar atrasos superiores a noventa dias nos pagamentos das medições de serviços de conservação e manutenção de estradas, nos casos em que a etapa da liquidação das despesas correspondentes estiver regularmente cumprida, dado que isso pode ensejar a rescisão unilateral dos contratos por parte das empresas, ocasionando o agravamento das condições das rodovias federais;

9.2.4. faça com que, a todos os processos de medições de serviços, sejam anexadas as cópias das consultas ao SICAF, relativas à verificação da regularidade fiscal dos contratados, bem como as ordens bancárias emitidas, de modo a demonstrar a observância à jurisprudência deste Tribunal acerca da matéria e assegurar o devido controle dos atos administrativos praticados, assim como a regular formalização processual que rege a gestão pública;

9.2.5. reveja os coeficientes de produtividade que estão sendo adotados no SICRO para os serviços de “roçada de capim colonião”, haja vista que os orçamentos para esta atividade nos certames licitatórios estão se revelando superestimados, o que contraria o requisito previsto no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, e comunique à Secex/ES acerca do resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.2.6. instrua as suas unidades responsáveis pelo processamento de licitações que o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, conduz a uma presunção relativa de inexeqüibilidade de preços, cabendo à administração verificar, nos casos considerados inexeqüíveis a partir do referido critério, a efetiva capacidade de a licitante executar os serviços, no preço oferecido, com o intuito de assegurar o alcance do objetivo de cada certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa;

9.2.7. assegure que, nas licitações conduzidas na sede e nos estados, ao se utilizar o critério para aferição de inexeqüibilidade de preços criado pelo art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, sejam previamente excluídas dos cálculos as propostas que não atendam aos respectivos editais, em vista dos Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, da Legitimidade e da Economicidade;

9.3. determinar à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Espírito Santo que:

9.3.1. observe a determinação já efetuada à Direção Geral dessa autarquia por intermédio do item 9.1.5 do Acórdão Plenário/TCU nº 1175/2004, no sentido de que o conteúdo do projeto a ser utilizado em licitação precisa estar devidamente atualizado no momento de realização do certame, em especial no tocante ao levantamento dos quantitativos de serviços a serem executados;

9.3.2. faça constar, das modificações de projetos de contratos em andamento, as justificativas técnicas para os itens com acréscimos ou reduções de quantitativos, quaisquer que sejam os percentuais de alteração;

9.3.3. atente à exigência de prestação da garantia adicional, nos casos cabíveis, realizando-a de maneira prévia à assinatura dos termos contratuais, como está fixado no § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;

9.3.4. adote providências referentes ao fato de a empresa responsável pela execução do Contrato nº 04/2006 da 17ª UNIT ter desempenho classificado como fraco desde dezembro de 2006, no tocante ao cronograma de tarefas e à administração de pessoal, rescindindo-se o contrato caso necessário, tendo em vista que não existe amparo legal para a inexecução parcial de objeto contratual, e informe à Secex/ES sobre as ações adotadas e o resultado obtido, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.3.5. providencie a correção da deficiência observada em relação aos serviços de recomposição das placas de sinalização, no trecho abrangido pelo Contrato nº 05/2006 da 17ª UNIT, situação esta que vem prejudicando a segurança dos motoristas em trânsito na rodovia, e comunique à Secex/ES sobre as medidas adotadas sobre o assunto, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.3.6. exija a apresentação do registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para os serviços contratuais de conservação das rodovias federais, em obediência aos normativos referentes à matéria, e dê conhecimento à Secex/ES sobre as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência desta determinação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Sr. Paulo Augusto Guaresqui, Procurador da República no Município de Colatina/ES, em resposta ao Ofício nº 0361/2008/PRM/COL/PAG.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1679-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-015.680/2007-8 – c/ 1 volume e 8 anexos
Natureza: Acompanhamento
Entidades: Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq
Responsável: João Castelo Ribeiro Gonçalves, presidente da EMAP.
Advogado: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967)

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OCORRÊNCIA DE ERRO MATERIAL. INSUBSISTÊNCIA DO SUBITEM 9.1.1 DO ACÓRDÃO 801/2008-PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da analista de controle externo da Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid, inserta às fls. 206/208 do vol. Principal, **in verbis**:

"Trata-se de análise quanto ao cumprimento das determinações constantes do Acórdão n.º 801/2008-TCU-Plenário, que se refere ao arrendamento de área do Porto de Itaqui para construção, operação e manutenção do Lote II do Terminal de Grãos do Maranhão (TEGRAM), e de ponderações quanto à determinação disposta no subitem 9.1.1. do referido Acórdão.

2. Inicialmente, cabe registrar que, em 16/5/2008, a Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) publicou novo aviso de licitação da Concorrência n.º 01/07, no Diário Oficial do Estado do Maranhão (fl. 205).

3. Em seqüência, a EMAP reencaminhou a este Tribunal o Edital de Concorrência n.º 1/2007-EMAP e seus anexos (fls. 140 a 215, anexo 8) com as correções promovidas a fim de atender às determinações proferidas no Acórdão n.º 801/2008-TCU-Plenário.

4. Procedido o exame da documentação, verifica-se que foram promovidos os devidos ajustes formais previstos nos subitens 9.1.2. a 9.1.5. No entanto, no que concerne ao subitem 9.1.1., a EMAP não incluiu, no Edital de Concorrência n.º 1/2007-EMAP ou na minuta do contrato, cláusula prevendo que, na hipótese de advir monopólio momentâneo ou definitivo por parte da arrendatária, em relação aos serviços portuários pertinentes ao transporte e armazenamento de granéis sólidos vegetais, na região de influência do Porto do Itaqui/MA, os preços máximos a serem praticados estarão sujeitos a homologação pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP), com base em estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

5. Neste ponto, importa tecer algumas ponderações a respeito do item 9.1.1.

6. Em 30/4/2008, foi proferido o Acórdão n.º 801/2008-Plenário-TCU, nos seguintes termos:

"9.1. com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/92,c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, revogar a medida cautelar que suspendeu a Concorrência nº 1/2007-EMAP e autorizar a realização do arrendamento de área do Porto do Itaqui para construção, operação e manutenção do Lote II do TEGRAM, condicionando o relançamento do Edital ao cumprimento das seguintes determinações pela EMAP:

*9.1.1. incluir, no Edital de Concorrência n.º 1/2007-EMAP e na minuta do contrato, cláusula prevendo que, na hipótese de advir monopólio momentâneo ou definitivo por parte da arrendatária, em relação aos serviços portuários pertinentes ao transporte e armazenamento de granéis sólidos vegetais, na região de influência do Porto do Itaqui/MA, **os preços máximos a serem praticados estarão sujeitos a homologação pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP)**, com base em estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários*

(Antaq), nos termos do art. 30, § 1º, inciso VIII, da Lei 8.630/93, c/c os arts. 27, incisos II e IV, da Lei 10.233/2001, e 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002;

9.1.2. corrigir a alínea "c" da Cláusula 14 da minuta de contrato, que trata dos direitos dos usuários, de acordo com as modificações promovidas pela Resolução Antaq nº 126/2003 no inciso V do art. 43 da Resolução Antaq nº 55/2002;

9.1.3. corrigir as alíneas "j" e "l" da Subcláusula 1 da Cláusula 13 da minuta de contrato de acordo com as atualizações promovidas pela Resolução Antaq nº 126/2003 nos incisos X e XII do art. 44 da Resolução Antaq nº 55/2002;

9.1.4. corrigir a alínea "v" da Subcláusula 2 da Cláusula 13 da minuta de contrato de acordo com as atualizações promovidas pela Resolução Antaq nº 126/2003 no inciso XXI do art. 29 da Resolução Antaq nº 55/2002;

9.1.5. promover alteração no subitem 2.8.1e do Edital de Concorrência nº 1/2007-EMAP, a fim de fazer constar a seguinte redação:

"e) A pessoa jurídica que, direta ou indiretamente, individualmente ou em consórcio, já explore área ou instalação com a mesma finalidade, no porto ou na área do mercado relevante, sendo vencedora nesta licitação, ficará obrigada a transferir o arrendamento anterior.".

9.2. com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do RI/TCU, aprovar o segundo estágio do arrendamento do Lote II do projeto TEGRAM destinado à movimentação de granéis sólidos, nos termos da IN TCU 27/98;

9.3. alertar à Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) a respeito dos riscos de restabelecimento da situação de monopólio na região de influência do Porto do Itaqui, em São Luís/MA, em face do exaurimento, em 2010, do Contrato nº 014/92, celebrado com a Companhia Vale do Rio Doce, o que enseja o acompanhamento da matéria e a adoção das medidas ora determinadas;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), ao Ministério dos Transportes e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República." (grifo nosso)

7. Preliminarmente, cabe registrar os conceitos de tarifas portuárias e preços, conforme consta do art. 2º da Resolução Antaq n.° 55/2002:

"Art. 2º Para os efeitos desta Norma, considera-se:

*V - Tarifas Portuárias: valores cobrados **pela Autoridade Portuária**, como contrapartida pelo uso da infra-estrutura portuária e pela prestação de Serviços de Uso Comum; (Redação dada pela Resolução n.º 126-ANTAQ, de 2003)*

(...)

*VIII - Preços: aqueles cobrados **pela arrendatária** em função de **serviços prestados aos usuários** nas áreas e instalações portuárias." (grifo nosso)*

8. Verifica-se, dessa forma, que as tarifas e os preços cobrados nos portos têm características próprias e diferenciadas. As tarifas são pagas pelas arrendatárias às Autoridades Portuárias em razão do uso da infra-estrutura disponível no porto e dos serviços de uso comum. Os preços, por sua vez, são cobrados dos usuários pelas arrendatárias e não são regulados ou controlados.

9. Esses preços cobrados dos usuários pelas arrendatárias deverão ser compatíveis com os estudos promovidos pela Antaq para definição de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados, conforme consta do inciso II do art. 27 da Lei n.º 10.233/2001.

10. Cabe mencionar, por oportuno, que a Lei dos Portos (8.630/93) prevê em seu art. 30, §1º, inciso VII, que compete ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), instituído em cada porto, homologar os valores das tarifas portuárias, nada tendo sido estabelecido quanto à manifestação desse Conselho sobre os preços cobrados dos usuários.

11. Posto isso, observa-se que há diferença entre preço e tarifa portuária, conforme o art. 2º da Resolução Antaq n.° 55/2002 c/c o inciso II do art. 27 da Lei n.º 10.233/2001, sendo que somente essa última deverá ser homologada pelo CAP, enquanto o preço é livre, só podendo sofrer algum tipo de ingerência quando existirem condições que restrinjam a competição no porto.

*12. Portanto, entende-se que **o subitem 9.1.1. padece de erro material insanável e deve ser revisto pelo Pleno deste Tribunal para torná-lo insubsistente**. Nesse sentido existe jurisprudência no*

âmbito do TC n.º 022.096/2005-9, por meio do Acórdão n.º 2629/2007-TCU-Plenário, em que o Plenário decidiu rever, de ofício, a determinação constante do item 9.2 do Acórdão n.º 102/2007-TCU-Plenário.

13. Assim, embora a EMAP não tenha cumprido a determinação do subitem 9.1.1., entendemos que o procedimento licitatório deve prosseguir, pois o referido item padece de erro material insanável.

14. Posto isso, propõe-se remeter os autos ao Gabinete do Ministro-Relator, com vistas à adoção das providências devidas para, com fundamento nos arts. 171 e 174 do Regimento Interno desta Casa, tornar sem efeito o subitem 9.1.1. do Acórdão 801/2008-TCU-Plenário e, posteriormente, restituir os autos à esta Sefid para continuidade do acompanhamento."

2. O diretor da 3ª DT e o titular da unidade técnica manifestam-se de acordo com o encaminhamento acima (fl. 208. V. p.).

É o relatório.

VOTO

Consoante relatado, por meio do Acórdão 801/2008 – Plenário o Tribunal decidiu determinar à EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária que incluísse no Edital da Concorrência nº 1/2007-EMAP e na minuta do contrato cláusula prevendo que, na hipótese de advir monopólio momentâneo ou definitivo por parte da arrendatária, em relação aos serviços portuários pertinentes ao transporte e armazenamento de granéis sólidos vegetais, na região de influência do Porto do Itaqui/MA**, os preços máximos a serem praticados estarão sujeitos a homologação pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP)**, com base em estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), nos termos do art. 30, § 1º, inciso VIII, da Lei 8.630/93, c/c os arts. 27, incisos II e IV, da Lei 10.233/2001, e 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002.

2. Efetivamente, o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) não tem competência legal para homologar os preços cobrados dos usuários dos portos pelas arrendatárias, preços esses que, de acordo com a Sefid, são livres, só podendo sofrer algum tipo de ingerência quando existirem condições que restrinjam a competição no porto, a cargo da ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

3. Releva ressaltar, porém, que não vejo razão para fazer qualquer determinação em relação a essa matéria à ANTAQ, haja vista que no subitem 9.3 do aludido Acórdão 801/2008 – Plenário o Tribunal já alertou o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) a respeito dos riscos de restabelecimento da situação de monopólio na região de influência do Porto do Itaqui, em São Luís/MA, em face do exaurimento, em 2010, do Contrato nº 014/92, celebrado com a Companhia Vale do Rio Doce, o que enseja o acompanhamento da matéria. Ou seja, se ocorrer a situação de monopólio em questão, a ANTAQ deverá, de acordo com suas atribuições, adotar as medidas cabíveis com vistas a coibir a prática de preços abusivos contra os usuários do mencionado Porto.

4. Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de que seja tornado insubsistente o subitem 9.1.1 do Acórdão 801/2008 – Plenário, por erro material insanável, devendo, neste caso, o Ministério Público junto ao TCU manifestar-se oralmente nesta Sessão, nos termos do art. 280, § 1º, inciso II, do RI/TCU.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1680/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-015.680/2007-8 – c/ 8 anexos
2. Grupo I – Classe VII – Acompanhamento
3. Responsável: João Castelo Ribeiro Gonçalves, presidente da EMAP
4. Entidades: Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de acompanhamento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão nº 801/2008-TCU-Plenário, que se refere ao arrendamento de área do Porto do Itaqui para construção, operação e manutenção do Lote II do Terminal de Grãos do Maranhão (TEGRAM), e de ponderações quanto à determinação disposta no subitem 9.1.1. do referido Acórdão.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. tornar insubsistente o subitem 9.1.1 do Acórdão 801/2008 – Plenário, por erro material;
9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.
9.3. restituir o processo à Sefid para continuidade do acompanhamento.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1680-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-016.189/2008-9 – c/ 1 anexo
Natureza: Acompanhamento
Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Ministério dos Transportes
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado: não há

Sumário: ACOMPANHAMENTO. CONCES-SÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO. DESATUALIZAÇÃO DO ESTUDO DE TRÁFEGO QUE EMBASOU O ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DE ALTERAÇÕES PROMOVIDAS EM RAZÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS. CONTAGEM DO PRAZO ESTABELECIDO NO ART. 4º DA IN/TCU 46/2004, SOMENTE APÓS O ENCAMINHAMENTO DO ESTUDO DE VIABILIDADE COMPLETO E ATUALIZADO. INFORMAÇÃO À ANTT E AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES.

RELATÓRIO

Trata-se de análise da outorga de serviço público referente à concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, ambas no Estado da Bahia.

2. Registre-se, inicialmente, que o objeto da presente concessão seria desenvolvido mediante Parceria Público Privada, na modalidade de concessão patrocinada. O procedimento de outorga de PPP foi objeto de análise pelo Tribunal no TC-014.654/2006-5. Naquele processo, proferiu-se o Acórdão 101/2007-Plenário, que aprovou o primeiro estágio do procedimento, tendo-se formulado uma série de determinações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3. Posteriormente, segundo relato da Sefid, a Casa Civil da Presidência da República reavaliou o projeto e optou pela mudança do modelo de concessão, passando de PPP para concessão comum, em que não é mais necessária a contrapartida pública.

4. Considerando que os novos estudos encaminhados pela ANTT apresentavam algumas pendências e que eram necessários maiores esclarecimentos quanto a alguns pontos, foram feitas diligências à ANTT no sentido de resolver essas questões.

5. Após o atendimento das diligências e também depois de realizadas reuniões com a presença de integrantes da Sefid, da ANTT, do Ministério dos Transportes, do BNDES e da Casa Civil, algumas das pendências foram eliminadas. A unidade técnica registrou, inclusive, que essa atuação preliminar do Tribunal já teria redundado na modificação do valor da tarifa máxima de pedágio de R$ 3,20 para R$ 2,92, em função da redução da taxa interna de retorno utilizada no estudo.

6. A Sefid entendeu, entretanto, que alguns aspectos ainda não estavam resolvidos, de forma que se pudesse considerar o estudo de viabilidade econômica como completo e atualizado, para permitir a devida análise por parte do Tribunal acerca da definição do valor máximo das tarifas de pedágio.

7. Considerando que o art. 4º da IN/TCU 46/2004 estabelece que o poder concedente encaminhará os documentos pertinentes ao primeiro estágio (dentre os quais se inclui o estudo de viabilidade econômica) no mínimo quarenta e cinco dias antes da publicação do edital de licitação, a unidade técnica propôs que se comunicasse à ANTT e ao Ministério dos Transportes que tal prazo só começaria a contar a partir da entrega ao TCU *"do estudo de viabilidade econômica completo, atualizado, inclusive com as alterações realizadas pela ANTT em razão das audiências públicas"* (fl. 25).

8. O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, atuando em substituição, entendeu que não havia ficado claro na proposta da Sefid o que exatamente estaria faltando no estudo encaminhado, de forma que ele pudesse ser considerado completo e atualizado. Assim, os autos foram restituídos à unidade técnica para que especificasse essa informação (fl. 51).

9. A Sefid ressaltou que após sua última manifestação nos autos, a ANTT remeteu diversas informações anteriormente solicitadas e que contemplam, parcialmente, os aspectos que estavam faltando. Duas questões, entretanto, ainda não haviam sido resolvidas (fls. 52/53):

a) a atualização do estudo de tráfego, uma vez que ele se refere ao final do ano de 2005;

b) a consideração do impacto das contribuições acolhidas pela ANTT na audiência pública 086/2008.

10. Assim, a unidade técnica propôs informar ao Ministério dos Transportes e à ANTT que o prazo mencionado no art. 4º da IN/TCU 46/2004 só começará a contar a partir da entrega ao TCU do estudo de viabilidade econômica que contemple a atualização do estudo de tráfego e as alterações realizadas pela ANTT em razão das audiências públicas (fl. 53)

É o relatório

VOTO

A IN/TCU 46/2004, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de concessão para exploração de rodovias federais, estabelece que o procedimento é realizado em cinco estágios, sendo que o primeiro engloba a análise de alguns documentos, dentre eles os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento. O art. 4º da referida instrução estabelece que os documentos referentes ao primeiro estágio deverão ser encaminhados no mínimo 45 dias antes da publicação do edital da licitação.

2. Após diversas reuniões realizadas com representantes dos agentes envolvidos, a Sefid entendeu que ainda permaneciam duas pendências com relação ao estudo de viabilidade apresentado. Primeiro, a desatualização dos estudos de tráfego, que foram elaborados no final de 2005. Segundo, a ausência de informação acerca das eventuais alterações feitas em função das audiências públicas realizadas. A unidade técnica entende que se deva informar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que o prazo acima mencionado só começará a contar a partir da apresentação do estudo de viabilidade completo e atualizado, com a regularização dessas duas pendências.

3. Quanto à questão dos estudos de tráfego, a defasagem de mais de dois anos entre a realização dos estudos e o início dos procedimentos concretos pertinentes à concessão provoca distorções consideráveis nas projeções realizadas, notadamente em se tratando de um período de crescimento significativo do Produto Interno Bruto. Conforme registrado no TC-001.046/2003-9, a projeção de tráfego está relacionada diretamente à variação do PIB (Acórdão 1.933/2004-Plenário).

4. Em princípio, o Ministério dos Transportes e a ANTT devem realizar novo estudo de tráfego, que reflita a realidade atual do fluxo nas rodovias em questão. Uma alternativa, que pode ser adotada em caráter excepcional, caso se entenda que a promoção de novo estudo atrasaria por demais os procedimentos relativos à concessão, seria o deslocamento da matriz de tráfego da data de realização dos estudos até este momento.

5. Ressalte-se que esse tipo de alternativa foi levantada pela Sefid quando da análise do TC-005.605/2002-9, que tinha por objeto a verificação da adequação dos valores de tarifas de pedágio na Rodovia Osório-Porto Alegre, uma vez constatado problema semelhante ao que ora ocorre. Essa sugestão foi acolhida pela ANTT, que criou um grupo de trabalho *“a fim de que se possa dar o necessário e adequado tratamento às questões apontadas pela SEFID no referido relatório, em especial ao deslocamento da matriz de tráfego da proposta da Concessionária.”*, conforme registrado pelo Ministro-Relator do citado processo (Acórdão 391/2008-Plenário).

6. Cabe ao Ministério dos Transportes e à ANTT analisar o caminho a ser adotado, neste caso concreto específico, para atualizar o estudo de tráfego.

7. Quanto à questão da audiência pública, evidentemente, caso ela provoque modificação substantiva no estudo de viabilidade econômica do empreendimento, este deverá ser ajustado. Em isso ocorrendo, o prazo estipulado no art. 4º da IN/TCU 46/2004 só será considerado a partir da apresentação do estudo ajustado.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1681/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-016.189/2008-9 – c/ 1 anexo
2. Grupo I – Classe VII - Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Ministério dos Transportes
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam da análise da outorga de serviço público referente à concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, ambas no Estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em informar ao Ministério dos Transportes e à ANTT, com referência ao processo de concessão para restauração, manutenção, operação e aumento da capacidade de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, no Estado da Bahia, que:

9.1. com vistas à aprovação do 1º estágio da concessão pelo Tribunal, o estudo de tráfego, elaborado no final de 2005, deverá ser atualizado, ou, excepcionalmente e somente para a presente concessão, poderá ser avaliada a oportunidade e a conveniência de se promover o deslocamento da matriz de tráfego, da data de realização dos estudos até o momento presente, considerando o PIB efetivo observado em 2005, 2006 e 2007, inclusive no cálculo da média geométrica decenal que se utiliza para a projeção de tráfego da concessão;

9.2. o prazo referido no art. 4º da IN/TCU 46/2004 só começará a contar a partir da entrega do estudo de viabilidade econômica que contemple a atualização da matriz de tráfego e eventuais alterações feitas em função das audiências públicas realizadas.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: tagCodigoInternet.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES Presidente	UBIRATAN AGUIAR Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-028.382/2007-3 - c/ 1 anexo
Natureza: Administrativo
Órgão: Tribunal de Contas da União
Interessado: Marcus Vinicius Colombini
Advogado: não há

Sumário: ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR AUSÊNCIA DE REGISTRO DE FREQÜÊNCIA.

1. A comprovação da assiduidade de servidor do Tribunal de Contas da União se faz por meio de registros em equipamento eletrônico e sistema informatizado específicos e, na sua ausência, por elementos objetivos.

2. A falta de comprovação de presença no local de trabalho, de forma reiterada, enseja a aplicação da penalidade de advertência, nos termos do art. 116, X e 129, ambos da Lei 8.112, de 1990.

RELATÓRIO

Tratam os autos de sindicância instaurada a partir da Representação Administrativa nº 30/2007, da lavra do Chefe do Serviço de Segurança, servidor Eurico Mussoi Nenevê.

2. Instituída Comissão de Sindicância pela Portaria-Segedam n.º 10, de 22 de fevereiro de 2008, esta produziu o Relatório às fls. 102-7, que transcrevo a seguir, propondo o arquivamento dos autos:

"I. APRESENTAÇÃO

Designados pelo titular da Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União, Sérgio Freitas de Almeida, para compormos a comissão de sindicância encarregada de apurar as ocorrências relacionadas com a representação, datada de 07/11/2007, encaminhada pelo chefe do Serviço de Segurança, Eurico Mussoi Nenevê, sobre possível falha de dever funcional do servidor Marcus Vinicius Colombini, Técnico de Controle Externo, matrícula 2347-7, doravante denominado como sindicado, o qual teria passado pela catraca da portaria do Anexo II sem utilizar o crachá por quatro vezes na data de 05/11/2007 (cf. fls. 1/2), bem assim em relação à ausência de freqüência do servidor referente ao mês de outubro de 2007 no SECAF – Sistema Eletrônico de Controle de Acesso e Freqüência (cf. fl. 1), ora vimos apresentar o respectivo relatório, após a audiência de 5 testemunhas e depois da realização de diligências à DIREC (fls. 37, 49 e 50/60), à SETEC (fls. 67 e 88/98) e ao SOP/DSAUD (fls. 36 e 61).

O sindicado foi notificado para acompanhar o processo de sindicância apenas em 16/04/2008 (fl. 33), ante a dificuldade de alcançá-lo para efetuar sua comunicação pessoal e intimação, conforme assente na Ata de Reunião nº 3 (fl. 31).

Foi nomeado inicialmente advogado dativo para o servidor, tendo em vista sua ausência às oitivas das testemunhas. Isso foi realizado com suporte no disposto no § 2º do art. 164 da Lei 8.112/90. Em sua oitiva, o sindicado compareceu com advogado, porém esse o acompanhou apenas no primeiro momento e não realizou juntada de procuração como anunciado na sessão do dia 24/04/2008. Foi então reconvocado o defensor dativo nomeado pela Comissão para representar o servidor, ante à ausência do advogado anteriormente apresentado pelo servidor.

Independente da presença do defensor dativo, há que se sublinhar que a presente sindicância tem natureza investigatória e que os trabalhos da sindicância poderiam ter sido desenvolvidos sem a presença de defensor dativo ou de advogado às oitivas de testemunhas. Isso porque a Súmula 343 do Superior Tribunal de Justiça estabelece que "é obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar". Dessa feita, o atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, não se mostra atingido, posto que é cogente tal atendimento apenas na hipótese de transformação da sindicância em processo administrativo disciplinar.

Foram realizadas as audiências das testemunhas desse processo e reduzidos a termo suas manifestações: Valdir Melchior Alves (fls. 43/44), Eurico Mussoi Nenevê (fls. 47/48), Maria Norma dos Anjos (fls. 69/71), Jair Lengo Lopes (fls. 80/83), Renata Dias Vilarinho Ribeiro (fls. 84/87). O depoimento do sindicado foi tomado em duas ocasiões (fls. 72/75 e fls. 100/101).

O processo transcorreu no prazo legal, tendo ocorrido prorrogação por trinta dias, consoante parágrafo único do art. 145 da Lei 8.112/1990.

II. DOS FATOS IMPUTADOS AO SINDICADO CONSTANTES DA REPRESENTAÇÃO

(A) Da Ausência de Marcação de Horários no SECAF nos Meses de Outubro e Novembro de 2007

Há várias lacunas nos registros eletrônicos de freqüência constantes do SECAF relativos aos meses de outubro e novembro de 2007 (cf. fls. 15/17 e fls. 55/60, v.p.). No mês de outubro constam registros de freqüência em apenas 10 dias e no mês de novembro em 12 dias. A representação do chefe do Segur deve-se em grande parte a essas lacunas (cf. fl. 1).

Todavia, com a juntada das cópias do TC 002.255/2008-4 (v. Anexo 1, fls. 1/34) e do TC 001.279/2008-1 (v. Anexo 1, fls. 36/37), em conjunto com informações do Serviço de Saúde Ocupacional e Perícia (v. fl. 61, v.p.) e da Secretaria de Tecnologia de Informação (v. fl. 89, v.p.), restaram sanadas quase que totalmente as lacunas presentes no demonstrativo de fls. 15/17 e 55/60, v.p.

<u>Utilização de Crachás Provisórios pelo Sindicado em Outubro e Novembro de 2007</u>

As provas constantes do TC 002.255/2008-4 (cuja cópia foi juntada a esses autos) relativas à freqüência do sindicado constituem-se em impressões de tela (print screens) do sistema Ronda, as quais foram realizadas e autenticadas pelo servidor Marcelo Borges de Souza, TCE, matrícula 5857-2, lotado no Serviço de Segurança (v. fls. 4/11 do Anexo 1).

À fl. 4 do Anexo 1, consta relação de crachás provisórios cadastrados em nome do sindicado a partir de 09/10/2007. Nas folhas seguintes, fls. 5 a 11 do Anexo 1, é apresentado o uso de cada um dos

crachás utilizados pelo sindicado dia-a-dia. O cruzamento da informação de qual crachá estava ativado para o servidor em determinado dia (fl. 4 do Anexo 1) com a informação dos registros de entradas e saídas associados a cada crachá provisório (fls. 5/11, Anexo 1) esclarece qual foi a presença do sindicado em determinado dia.

Presenças do Sindicado em Outubro de 2007

Conforme o depoimento e as declarações assinadas pela servidora Maria Norma dos Anjos, TCE, matrícula 2001-0 (fl. 69, v.p. e fls. 14 e 16, Anexo 1, respectivamente), a presença do servidor foi confirmada nos dias em que a servidora substituiu o Chefe da Segurança, o que ocorreu do dia 1º ao dia 03/10/2007.

Quanto à presença do servidor no dia 04/10/2007, a Setec informou que houve log in pelo servidor (usuário: viniciusmc), no computador de nome "tcu\sma-viniciusmc" às 08h16 daquele dia (cf. fl. 96).

No que se refere à presença do dia 05/10/2007, há registro de ausência justificada no Secaf (cf. fl. 19 do Anexo 1).

Quanto ao dia 08/10/2007, há informação do SPO/DSAUD de concessão de licença para tratamento de saúde do sindicado (cf. fl. 61, v.p.).

Em relação aos dias 09 a 11/10/2007, constam registros de freqüência no sistema Ronda para o crachá provisório de nº 000.018.219.017, o qual esteve sob a posse do sindicado nesse período (cf. fl. 15, v.p. e cf. fls. 4/5 do Anexo 1). Importante registrar que o crachá provisório de nº 000.018.219.017 foi ativado às 10h03 do dia 09/10/2007 e foi desativado às 23h59 do mesmo dia, sendo que tal desativação - ao que tudo indica - tenha ocorrido automaticamente. A estipulação de hora ou prazo para a desativação de crachá provisório não é procedimento comum no âmbito do Serviço de Segurança, razão pela qual tudo indica que tenha sido um erro (bug) do sistema Ronda. Apesar de desativado o referido crachá para o sistema Ronda, tal crachá permaneceu na posse do sindicado até 30/10/2007 (cf. fl. 15, v.p.).

No que tange ao período de 16 a 23/10/2007, há informação constante do TC 001.279/2008-1 (cópia às fls. 35/37 do Anexo 1) que o sindicado obteve licença médica em virtude de doença em pessoa da família (cf. fl. 37, Anexo 1).

Quanto aos dias 24 a 26/10/2007 e dos dias 29 a 31/10/2007, constam registros de freqüência no sistema Ronda (cf. fl. 15, v.p. e fls. 4/5, Anexo 1), constituindo a mesma situação relativa aos dias 09 a 11/10/2007. A informação referente à freqüência do dia 26/10/2007 também tem prova no documento de fl. 5, Anexo 1.

Quanto ao mês de outubro de 2007, o único dia em que não consta presença do sindicado em nenhum dos documentos probatórios é o dia 15/10/2007. Questionado o sindicado sobre sua presença no Tribunal na data de 15/10/2007, respondeu que veio trabalhar (fl. 100, v.p.); em depoimento anterior (v. fl. 74, v.p.), o sindicado relata que a servidora Maria Norma dos Anjos assinou documento em 07/02/2008 declarando que o sindicado esteve presente nesse dia ao Tribunal (cf. fl. 16, Anexo 1), porém, logo no dia seguinte a essa declaração, retificou o que assinara anteriormente (cf. fl. 14, Anexo 1), ratificando sua declaração anterior apenas quanto à presença do sindicado nos dias 1º a 3/10/2007.

Presenças do Sindicado em Novembro de 2007

Quanto ao dia 01/11/2007, não está comprovada presença do sindicado nesse dia em nenhum dos documentos. A exemplo do dia 15/10/2007, anteriormente relatado, foi o sindicado questionado sobre sua presença no Tribunal na data de 01/11/2007, respondeu que veio trabalhar (fl. 100, v.p.); em depoimento anterior (v. fl. 74, v.p.), o sindicado relata que a servidora Maria Norma dos Anjos assinou documento declarando que o sindicado esteve presente nesse dia ao Tribunal (cf. fl. 16, Anexo 1), porém, logo no dia seguinte a essa declaração, em 08/02/2008, retificou o que assinara anteriormente (cf. fl. 14, Anexo 1).

No que se refere ao dia 05/11/2007 restou evidenciada a presença do sindicado conforme os documentos presentes à fl. 6, do Anexo 1 (onde constam os registros eletrônicos do crachá provisório de nº 000.018.219.343: entrada, às 07h40; saída, às 13h09; entrada, às 13h45 e saída, às 15h04), combinado com os apontamentos do Serviço de Segurança de fl. 2, v.p. (vez que naquele documento é dito que o sindicado não passou nenhuma vez seu crachá).

As presenças relativas aos dias 6 a 14/11/2007 e de 20 a 23/11/2007 estão evidenciadas no relatório do SECAF anexado às fls. 16 e 17, v.p. Quanto ao dia 19/11/2007, consta do relatório remetido pela Setec que o servidor efetuou diversas pesquisas naquela data no sistema da Catraca e no sistema Juris (cf. fl. 89, v.p.), consultas realizadas dentro do Tribunal, posto que a informação solicitada à SESUC/SETEC foi de informação sobre login e logoff de sistemas do Tribunal efetuados pelo sindicado

em equipamentos situados no Tribunal (cf. Memorando CDP nº 26/2008, de 23/04/2008, à fl. 67, v.p.). Sobre o dia 22/11/07, consta licença médica ao servidor (cf. fls. 17 e 61, v.p.).

Entre os dias 26 a 30/11/2007, há registro de gozo de férias pelo sindicado (cf. fl. 60 e 60v, v.p.).

(B) Da Não Passagem de Crachá pela Catraca em 05/11/2007

Há informações dissonantes sobre o fato alegado na representação de que o sindicado não teria passado pela catraca no dia 05/11/2007, sem a utilização do crachá, o que configuraria utilização indevida do registro eletrônico, conforme previsão constante do parágrafo único do art. 10 da Portaria TCU nº 189, de 28 de maio de 2001, verbis:

Art. 10. O ingresso, a saída e o controle de freqüência dos servidores do Tribunal, lotados na Sede e nos Estados, serão registrados por meio de equipamento eletrônico e sistema informatizado específicos.

Parágrafo único. A utilização indevida do registro eletrônico, apurada mediante processo disciplinar de que trata o art. 148 da Lei nº 8.112/90, poderá acarretar ao infrator e ao beneficiário a penalidade de demissão, com fundamento no art. 132, IV, da mesma Lei, combinado com o art. 11, caput, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Os apontamentos dos vigias quanto ao comportamento do sindicado e repassados por e-mail ao Chefe da Segurança (cf. fl. 2, v.p.) reportam que o sindicado não passou o crachá nos seguintes horários: 12 h (saída), 13 h (entrada), 13h50 (saída) e 14h20 (entrada).

Entretanto, os relatórios constantes do Anexo 1 desses autos, fls. 4 e 6, demonstram que o servidor utilizou o crachá provisório de nº 000.018.219.343 naquele dia. Para esse crachá provisório, o de nº 000.018.219.343, estão constando os seguintes registros no mesmo dia: 7h40 (entrada); 13h09 (saída); 13h45 (entrada); 13h49 (saída) e 15h04 (saída).

Há indícios que o crachá utilizado não tenha funcionado adequadamente naquele dia, posto que consta como horário de cadastramento e de descadastramento daquele crachá o de 7h38 (cf. fl. 4, Anexo 1). Todavia, outros registros de entrada e saída desenrolaram-se no mesmo dia (cf. fl. 6, Anexo 1), bem assim há quase simultaneidade entre o registro de horário do crachá provisório (fl. 6, Anexo 1) com o do apontamento realizado por vigia contratado quanto ao movimento de saída do sindicado das dependências do Tribunal (fl. 2, v.p.) por volta das 13h49/13h50, o que atesta que efetivamente o crachá provisório de nº 000.018.219.343 estava em poder do sindicado e por ele foi utilizado.

Essas informações sugerem que não houve adequado funcionamento do sistema Ronda no registro da freqüência do servidor naquele dia. Ademais, há que se reconhecer da proximidade dos registros de freqüência do sindicado com os apontamentos dos horários de entrada e saída do mesmo realizados pelo Serviço de Segurança em 05/11/2007.

Além disso, há que se destacar do costume presente no Serviço de Segurança de não fazer registrar os horários de passagens pela catraca durante a jornada de trabalho. Isso foi confirmado em depoimento do Sr. Jair Lengo Lopes, ex-Chefe do Segur (cf. fls. 80/81, v.p.), o qual relatou que essa prática no âmbito daquele Serviço é antiga e visa não penalizar os servidores daquela unidade que executam rondas e diligências em dependências externas, prática essa estendida para alguns servidores que executam atividades administrativas externas que era o caso do sindicado.

Há demonstração que houve de fato o servidor não utilizou o crachá nos seguintes horários: às 12h, às 13 h e às 14h20, todavia o utilizou às 13h49, diferente do apontado pelo Serviço de Segurança. Há que se registrar que o não uso do crachá pelo servidor 14h20 não o beneficiou em termos de contagem de minutos, muito pelo contrário, prejudicou-o, posto que não são considerados pelo SECAF na contagem de minutos o período irregular entre o registro de saída constante às 13h49 e o outro constante às 15h04.

Considerando o período analisado, de outubro a novembro de 2007, há indícios que a não passagem do crachá pela catraca foi pontual, naquele dia, além do fato de ser costume naquela unidade – Segur - a não passagem de crachá pela catraca quando da realização de serviços externos.

Considerando a imprecisão dos registros do crachá provisório nº 000.018.219.343 junto ao SECAF naquele dia, considerando que constitui prática dos servidores do Serviço de Segurança não passarem o crachá quando de atividade externa; considerando o princípio da bagatela, pois se trata de uma ocorrência que foi anotada apenas em uma oportunidade; sugerimos que a não há que ser considerada típica a conduta do sindicado, posto que não há que se falar em utilização indevida do registro eletrônico nesse caso perante o já exposto.

III. CONCLUSÕES

Quanto à freqüência do sindicado no mês de outubro de 2007, restou comprovado que houve presença do sindicado ao Tribunal e que nos dias em que não esteve ocorreram ante liberação por licença médica para tratamento de saúde. Quanto aos dias 15/10/2007 e 01/11/2007, não constam registros comprobatórios da presença do sindicado em nenhum dos sistemas do Tribunal, todavia essa Comissão entende que a declaração emitida pela servidora Maria Norma dos Anjos (v. fl. 16, Anexo 1) é válida, posto que endossou também presença no dia 04/10/2007, presença essa confirmada pelo relatório do sistema GRH emitido pela Setec (cf. fl. 96, v.p.). A atuação disciplinar seria cabível quanto a esse tópico da representação se estivesse confirmada a ausência do servidor do serviço, caracterizando abandono de cargo, infração disciplinar tipificada no art. 138 na Lei 8.112/1990, porém não foi o que restou confirmado pelas provas juntadas aos autos. Dessa feita, as possíveis ausências nos dias 15 de outubro e 1º de novembro de 2007 podem ser objeto de atuação administrativa regular, a cargo da Direc.

No que toca aos apontamentos efetuados pelo Serviço de Segurança quanto à não-utilização de crachá pelo sindicado no dia 05/11/2007, há que se fazer constar que constitui costume dos servidores lotados no Serviço de Segurança o registro da entrada e da saída de jornada de trabalho, conforme estabelecido em escala de trabalho, não sendo registrados usualmente eventuais deslocamentos de entrada e de saída intra-jornadas, face ao fato de desenvolverem atividades peculiares àquela unidade tanto em áreas internas como externas do Tribunal. Ao passo que - à época - o sindicado ainda estava lotado no Serviço de Segurança, não há que se estranhar tal procedimento, pelo menos é o que deflui dos autos e, em especial, do depoimento prestado ex-Chefe do Serviço de Segurança, Jair Lengo Lopes (vide fl. 81, v.p.). Na lição de Ferrajoli, "a culpabilidade se baseia, fundamentalmente em um juízo normativo e traduz, ademais, as noções de exigibilidade ou inexigibilidade de conduta diversa". Não há como culpar o sindicado, frente a tais costumes aceitos no âmbito da unidade em que trabalhava, da falta a ele atribuída.

Pelo exposto, e ante a diretiva albergada no § 1º do art. 165 da Lei 8.112/1990, conclui esta Comissão de Sindicância pela inocência do sindicado quanto aos fatos elencados na representação de fl. 1, v.p., razão pela qual esta Comissão propõe seu arquivamento, hipótese prevista no inciso I do art. 145 c/c § 4º do art. 167 da Lei 8.112/1990."

É o relatório.

VOTO

A Representação Administrativa n.º 30/2007, de autoria do chefe do Serviço de Segurança, imputou ao servidor Marcus Vinícius Colombini os seguintes fatos, que deram ensejo à instauração de comissão de sindicância: a) ausência de marcação de horários no sistema de registro de ponto nos meses de outubro e novembro de 2007; e b) simulação de passagem de crachá pela catraca em 05.11.2007, sem tê-lo de fato realizado.

2. Quanto à segunda das imputações, manifesto-me de acordo com as conclusões da comissão sindicante, por entender que não restou comprovada a referida irregularidade.

3. No que tange às ausências do servidor, no entanto, discordo do posicionamento sugerido pela comissão sindicante. Para maior compreensão do assunto, detalho, a seguir, de forma analítica, a freqüência de Marcus Vinícius Colombini nos meses de outubro e novembro de 2007. O campo "Situação" descreve a ocorrência do dia, conforme interpretação aceita pela Comissão Sindicante:

Data	**Situação**	**Observação**
01 a 03/10/2007	freqüência confirmada por declaração assinada pela servidora Maria Norma dos Anjos, que naqueles dias substituiu o Chefe da Segurança.	
04/10/2007	freqüência confirmada pelo acesso a computadores e sistemas do Tribunal mediante a utilização do login do servidor.	
05/10/2007	registro de ausência justificada no Secaf	
06 e 07/10/2007	sábado e domingo	
08/10/2007	concessão de licença para tratamento de saúde	

Data	Situação	Observação
09 a 11/10/2007	freqüência confirmada pelo registro do crachá provisório de n? 000.018.219.017, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 09/10/2007.
12, 13 e 14/10/2007	feriado, sábado e domingo	
15/10/2007	freqüência confirmada por declaração assinada pela servidora Maria Norma dos Anjos	a declaração foi ratificada em momento posterior.
16 a 23/10/2007	registro de licença médica em virtude de doença em pessoa de família	
24 a 26/10/2007	registro de freqüência com o crachá provisório de n? 000.018.219.017, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 09/10/2007
27 e 28/10/2007	sábado e domingo	
29 a 31/10/2007	registro de freqüência com o crachá provisório de n? 000.018.219.017 vinculado à matrícula do servidor.	crachá de n? 000.018.219.017 retirado em 09/10/2007. A informação da Comissão Sindicante está errada, pois no dia 31/10/2007 foi usado o crachá 18.219.422, retirado naquele mesmo dia.
01/11/2007	freqüência confirmada por declaração assinada pela servidora Maria Norma dos Anjos	a declaração foi ratificada em momento posterior.
02, 03 e 04/11/2007	feriado, sábado e domingo	
05/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 000.018.219.343, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia.
06/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.422, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia.
07/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.925, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia
08/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.343. vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia
09/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.323, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia
10 e 11/11/2007	sábado e domingo	
12/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 19.200.208, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado naquele mesmo dia
13/11/2007	registro eletrônico dos crachás provisórios de n? 19.200.208 e 18.219.010, vinculados à matrícula do servidor.	crachá 19.200.208 retirado em 12/11/2007 e crachá 18.219.010 retirado no mesmo dia.
14/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.010, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 13/11/2007.
15, 16, 17 e 18/11/2007	feriado, ponto facultativo, sábado e domingo	

Data	Situação	Observação
19/11/2007	freqüência confirmada pelo acesso a computadores e sistemas do Tribunal mediante a utilização do login do servidor.	
20/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.010, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 13/11/2007.
21/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.010, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 13/11/2007.
22/12/2007	registro de licença médica	
23/11/2007	registro eletrônico do crachá provisório de n? 18.219.010, vinculado à matrícula do servidor.	crachá retirado em 13/11/2007.
24 e 25/11/2007	sábado e domingo	
26 a 30/11/2007	gozo de férias	

4. Não vislumbro problemas no que tange às situações relacionadas aos dias 01 a 03/10/2007, 5/10/2007, 08 e 09/10/2007, 16 a 23/10/2007, 31/10/2007, 05 a 13/11/2007, 22/11/2007 e 26 a 30/11/2007. Entretanto, não considero comprovada a presença do servidor nos dias 04, 10, 11, 15, 24, 25, 26, 29 e 30/10/2007 e 01, 14, 19, 20, 21 e 23/11/2007, pelas razões que passo a aduzir.

5. Nos dias 04/10 e 19/11/2007 não há registro de freqüência, com horários de entrada e saída do servidor representado. A presença do servidor foi considerada como efetiva pela comissão devido ao acesso, nestas datas, a computadores do Tribunal, com a utilização de sua senha. No entanto, o simples registro de acesso a equipamento computacional, com a senha de um servidor, não se me afigura suficiente a comprovar sua presença nas dependências do Tribunal, uma vez que a senha pode ter sido utilizada por terceiros.

6. Nos dias 10, 11, 24, 25, 26, 29 e 30/10/2007 e 14, 20, 21 e 23/11/2007, a freqüência foi considerada regular a partir da verificação de registros de entrada e saída de crachás provisórios, atrelados à matrícula do servidor sindicado.

7. O acesso, a circulação e a permanência de pessoas e veículos nos edifícios do Tribunal são regulamentados pela Portaria-TCU n.º 39/2000, que dispõe em seu art. 5.º:

"O crachá provisório somente pode ser utilizado nas dependências do Tribunal e deve ser devolvido sempre que seu usuário se ausentar de suas dependências, ainda que em caráter temporário". (grifei)

8. A obrigatoriedade de sua devolução possui razão de ser, uma vez que o crachá provisório não permite a identificação de seu portador, por não possuir fotografia. Se retirado das dependências do Tribunal, poderá tornar possível o ingresso, nas dependências desta Corte, de pessoa distinta daquela que se credenciou. É dizer, o portador do crachá poderá ser outra pessoa que não aquela que supostamente deveria portá-lo.

9. É de se observar que os registros de entrada e saída relativos aos dias mencionados no item 6 retro referem-se a crachás provisórios solicitados pelo servidor Marcus Vinícius Colombini em momentos pretéritos, não devolvidos ao final do expediente. Vê-se, portanto, flagrante violação à regra insculpida no já transcrito art. 5? da Portaria-TCU n? 39/2000, uma vez que o servidor se ausentou das dependências do Tribunal sem que fosse procedida a devolução dos crachás, que se fazia necessária.

10. Em assim sendo, entendo somente ser possível assumir, com mínima segurança, que o servidor esteve presente nas dependências do Tribunal nos dias em que efetivamente solicitou a utilização de um crachá provisório.

11. Em 15/10 e 01/11/2007, o servidor foi considerado presente em seu local de trabalho em função de declaração assinada pela servidora Maria Norma dos Anjos (mat. 2001-0), à fl. 16 do Anexo I, no sentido de que o mesmo esteve laborando no Serviço de Segurança naquelas datas. Não obstante, verifico a existência de nova declaração subseqüente, de mesma autoria (fl. 14, Anexo I), dizendo da existência de "*má-fé*" do sindicante "*fazendo com que* [a signatária] *assinasse uma declaração confirmando sua presença nos dias 01, 03, 04 e 15 de outubro de 2007 e 01, 04 de novembro do mesmo ano, sendo que a minha substituição foi apenas no período de 01/10/2007 a 03/10/2007*". A existência

desse segundo documento invalida a primeira declaração e se presta a assegurar a presença do sindicado apenas nos dias 01 a 03/10/2007, não sendo possível seu aproveitamento em relação aos mencionados dias 15/10 e 01/11/2007.

12. Entendo, enfim, não restar comprovada a presença do servidor sindicado em quinze, dos quarenta e um dias úteis dos meses de outubro e novembro de 2007.

13. O art. 116, X, da Lei 8.112, de 1990, prevê como dever do servidor público ser assíduo e pontual. Por sua vez, a Portaria-TCU n.º 189/2001, que dispõe, entre outros, sobre o controle de freqüência do servidor, prevê em seus artigos 10 e 14 que:

Art. 10. O ingresso, a saída e o controle de freqüência dos servidores do Tribunal, lotados na Sede e nos Estados, serão registrados por meio de equipamento eletrônico e sistema informatizado específicos.

Parágrafo único. A utilização indevida do registro eletrônico, apurada mediante processo disciplinar de que trata o art. 148 da Lei nº 8.112/90, poderá acarretar ao infrator e ao beneficiário a penalidade de demissão, com fundamento no art. 132, IV, da mesma Lei, combinado com o art. 11, caput, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

...

Art. 14. Para efeito do controle de pontualidade e assiduidade a que se refere o inciso X do art. 116 da Lei 8.112/90, o cumprimento da carga horária mensal de trabalho a que está sujeito o servidor será aferido pelo sistema informatizado de que trata o art. 10".

14. Ressalto que, por óbvio, podem se verificar situações excepcionais que dificultem ou inviabilizem o registro eletrônico diário de freqüência. Registro, no entanto, que, no caso de suspeitas levantadas pela chefia imediata, cabe ao próprio servidor comprovar sua presença nas dependências da instituição. No caso em comento, o sindicado não apresentou comprovantes das atividades que teria desempenhado ou testemunhas que atestassem, sem hesitação, sua presença, acrescentando assim, aos elementos trazidos pela comissão, outros que, em conjunto com aqueles, pudessem demonstrar, com razoável grau de confiabilidade, serem procedentes suas assertivas.

15. A respeito do dever de ser assíduo, José Armando da Costa escreve: *"Como exigência funcional, assiduidade é o dever de comparecimento diuturno do funcionário à repartição onde é lotado"* (*in* Direito Administrativo Disciplinar. Brasília Jurídica. 2004. p. 346).

16. Em razão destas circunstâncias e elementos que se extraem do presente processo de sindicância, proponho a aplicação da penalidade de advertência ao servidor Marcus Vinícius Colombini (mat. 2347-7), com fulcro nos arts. 116, X e 129, ambos da Lei 8.112, de 1990.

17. Em tempo, informo que os dias em que foi comprovado o não comparecimento do servidor já foram descontados de seus vencimentos.

18. Por fim, entendo oportuna a formulação de determinação à Secretaria de Tecnologia de Informação – Setec, no intuito de aprimorar o controle do acesso de pessoas às dependências da instituição mediante a utilização de crachá provisório, a fim de conferir maior segurança a todos que circulam por suas dependências diariamente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1682/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-028.382/2007-3 – c/ 1 anexo
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessado: Marcus Vinicius Colombini
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de apuração de responsabilidade do servidor Marcus Vinicius Colombini, em decorrência de ausência de registros eletrônicos de presença.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, II, do Regimento Interno, 2?, II, e 3?, VI, da Resolução-TCU n? 159/2003, c/c arts. 116, X e 129 da Lei n? 8.112/90, em:

9.1. aplicar a penalidade de advertência ao servidor Marcus Vinicius Colombini, Técnico de Controle Externo, matrícula 2347-7;

9.2. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação que adote providências de modo a tornar os sistemas informatizados de controle de acesso às dependências do Tribunal tecnicamente compatíveis com o disposto no art. 5.º da Portaria-TCU n.º 39, de 18 de fevereiro de 2000, impossibilitando a utilização de um crachá provisório para reingresso nas dependências do Tribunal, fazendo-se necessária a realização de novo cadastramento;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1682-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 013.240/1994-3 (com 5 volumes e 1 anexo).

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade Jurisdicionada: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Recorrente: Gilvan Gomes dos Santos (CPF 145.919.281-87).

Advogados constituídos nos autos: Antônio Torreão Braz Filho (OAB/DF 9.930), Benedito Oliveira Brauna (OAB/DF 1.669), Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11.730), Geraldo Eustáquio Lopes (OAB/DF 9.422) e Lúcio Gaião Torreão Braz (OAB/DF 7.788).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE TÍQUETES-REFEIÇÃO. RESPONSÁVEL MULTADO POR NEGLIGÊNCIA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DEVER EXCLUSIVO DE GUARDA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE E DA MULTA.

RELATÓRIO

Integro a esse relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução de fls. 11/17 do anexo 1, lançada no âmbito da Secretaria de Recursos desta corte de contas – Serur:

“Cuida-se de Recurso de Reconsideração interposto por Gilvan Gomes dos Santos contra o Acórdão no 1.081/2007 proferido pelo Plenário em Sessão de 6/6/2007 inserto na Ata nº 23/2007 (fls. 981/983 do vol. 5).

2. BREVE MEMORIAL

2.1 No âmbito da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA se instaurou, em 1993, '

2.2 Ouvidas as pessoas responsabilizadas – a saber os agentes diretamente envolvidos com a guarda e a distribuição dos valores –, à exceção do Sr. Dálio Ribeiro Mendonça, que silenciou depois de regularmente citado, este Tribunal exarou no dispositivo da decisão vergastada seguinte deliberação, dentre outras:

'9.4. julgar irregulares, com fundamento nos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas (...) do Sr. Gilvan Gomes dos Santos, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, respectivamente, nos valores de R$ 2.000,00 (dois mil reais) e R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;'

2.3 Diante disso, o Sr. Gilvan Gomes dos Santos veio interpor este recurso, mediante o qual pede:

a) a reforma da decisão impugnada consistente na insubsistência da aplicação de multa por inconsistência das imputações feitas ou por nulidade do processo decorrente do cerceamento de sua defesa; ou, sucessivamente,

b) a redução do valor da multa que se lhe aplicou de maneira a fazê-lo inferior ao da multa aplicada de sua chefe imediata à época dos fatos.

3. QUESTÕES PRÉVIAS

3.1 Admissibilidade

Anuímos ao exame de admissibilidade de fl. 10 do anexo 1.

3.2 Argüições de nulidade

3.2.1 Primeiro ponto

Síntese da alegação

3.2.1.1 Assere o ora recorrente que a decisão impugnada estaria eivada de vício insanável, consistente no cerceamento de sua defesa por força da redação demasiado genérica de expediente mediante o qual se efetuou sua citação. Não constou da dita redação alusão à imputação de negligência, pelo que lhe teria sido aplicada sanção nela fundada, sem que lhe tivesse sido granjeada a oportunidade de a contradizer.

3.2.1.2 Dada a redação genérica aludida, teria sido ouvido a respeito de imputação de '*desaparecimento de vales-refeição*' e punido administrativamente por motivo distinto, qual seja, sua suposta conduta negligente na guarda de tais vales.

3.2.1.3 Nulo seria, por isso, o acórdão vergastado.

Exame

3.2.1.3 Mediante o expediente de citação de fl. 262 do vol. 1, informou-se o responsável do número de identificação do processo autuado nesta Corte de Contas. Com isso, franqueou-se-lhe a consulta aos autos. E o responsável os compulsou, pois transcreveu em suas alegações de defesa de fls. 272/275 do vol. 1 trechos da instrução da lavra de Analista da 6ª Secex de fls. 235/238 do mesmo volume.

3.2.1.4 Importa transcrever o asserido no subitem 5.4 da citada instrução, aplicável ao responsável ora impugante:

'5.4 Quanto aos demais agentes arrolados pela CISET/Seplan/PR [dentre estes o ora recorrente], observa-se (...) que os referidos servidores respondiam diretamente pela guarda e distribuição dos vales-refeição, sendo portanto devido o chamamento aos autos desses responsáveis para fins de apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do débito...'

Ora, dito de outro modo, o aludido analista reputou que caberia responsabilizar os agentes públicos em cujas atribuições diretas se incluísse a de cuidar do processo de distribuição citado. Como o ora recorrente se constituía num destes agentes, citou-se-o para que apresentasse alegações de defesa eventualmente capazes de descaracterizar a responsabilidade a ele atribuída, em homenagem ao princípio da ampla defesa e ao do contraditório.

3.2.1.5 Assim, restou exarado nos autos – anteriormente à citação em foco – o entendimento no ser possivelmente o responsável o tenha feito de modo negligente.

3.2.1.6 Com isso, o responsável soube que a sua citação se prestou para que apresentasse defesa quanto ao desaparecimento dos tíquetes por força da sua condição de responsável pela guarda e pela

distribuição destes. E foi precisamente por conduta tida por negligente na guarda dos tíquetes que este Tribunal o puniu administrativamente mediante aplicação de multa. Portanto, não há falar em cerceamento de defesa por julgamento de mérito fulcrado em entendimento a respeito do qual não tenha o responsável sido ouvido.

3.2.1.7 Corolário, temos que não assiste razão ao responsável.

3.2.2 Segundo ponto

Síntese da alegação

3.2.2.1 O recorrente assevera que a sua condenação se deu quando transcorridos dezoito anos depois do início dos fatos em questão. Por isso, não teria ele condições de em apenas quinze dias apresentar impugnação à decisão, por impossibilidade de localizar testemunhas dos fatos por ele sustentados.

Exame

3.2.2.2 As sustentações quanto ao mérito em questão feitas pelo recorrente nesta peça de recurso não carecem de testemunhas. Tudo o que asseveraram os servidores que funcionavam também na sua seção pode ser asseverado mediante consulta aos documentos e seus depoimentos exarados em processo judicial trazido aos autos.

3.2.2.3 Daí que o fato de a decisão guerreada ter sido tomada muitos anos depois das ocorrências que se constituem em seu objeto – o que se deveu, note-se, ao sobrestamento dos autos para observar a decisão judicial que sobreviria – não tem o condão de causar qualquer prejuízo à elaboração de sua peça de recurso, como alegado. A alegação, conseguintemente, não merece prosperar.

4. QUESTÃO DE MÉRITO

Imputação enfrentada

4.1 Imputou-se ao ora recorrente conduta negligente, que consistiu em confiar ao Sr. Wagner Inácio Ribeiro, sem tomar as medidas de cautela e vigilância exigíveis, o irrestrito acesso aos tíquetes-refeição cujo desaparecimento, no período e 1987 a 1992, deu azo ao Inquérito Policial nº 1.061/93 – SR/DPF/DF, in:

Síntese das alegações

4.2 O recorrente alega que não funcionava como chefe imediato do Sr. Wagner Ribeiro, que não era sua incumbência '*contar os valores em saldo no cofre*' tampouco '*preencher controles*'. Caber-lhe-ia, diversamente, '*receber listas com nomes das pessoas e quantidade de vales a entregar*' e entregar a estas mediante subscrição de recibo os vales por ele retirados de cofre.

4.3 Diz que este Tribunal talvez tenha se equivocado por força de sua assunção por seis meses de função gratificada, denominada de 'auxiliar', e assere importante notar que '*os problemas foram de abril de 1989 a dezembro de 1992, mais de dois anos e meio*'. Em momento algum teria sido incumbido de controlar as atividades do Sr. Ribeiro, até porque não funcionou como seu chefe imediato.

4.4 Seriam idênticas as suas tarefas e delas dariam cabo em atenção a pessoas distintas e muitas vezes em horários diferentes. O Sr. Ribeiro teria furtado os tíquetes em sua ausência, pelo que descabe culpá-lo.

4.5 Durante determinado período o Sr. Ribeiro teria ficado de posse da chave do cofre em que se guardavam os tíquetes. Isso porque gozaria da confiança do recorrente e de todos os funcionários próximos.

4.6 Este Tribunal haveria julgado reprovável sua conduta mas não teria indicado norma que tenha infringido. Não haveria, à época, norma interna mediante a qual se tenha vedado a quem ocupasse a sua função permitir a outros funcionários do IPEA o acesso aos vales. Tampouco se deu ordem neste sentido. Seria mister abrir o cofre sempre na presença da chefe imediata do recorrente e do Sr. Ribeiro, que com eles também lidava. Não se teria estabelecido incumbência ao recorrente de conferir diariamente os vales tampouco ordem para que só ele manuseasse o cofre em que se guardavam estes. Como não se teria estatuído seu dever de vigiar os vales, não se poderia falar em culpa **in vigilando**.

Exame

4.7 Como se infere da leitura da fundamentação da decisão recorrida (mais precisamente à fl. 979 do vol. 5), este Tribunal entendeu que o ora recorrente cumpriu de maneira negligente sua tarefa de guarda dos tíquetes desaparecidos por '*ter confiado ao Sr. Wagner Inácio Ribeiro o irrestrito acesso aos tíquetes, sem as devidas cautelas e vigilância que se exigia*'. Tal entendimento claramente se fundou na afirmação feita pelo primeiro em depoimento prestado à Polícia Federal (fl. 385 do vol. 1) de que em suas ausências deixava a chave do cofre em que se guardavam os tíquetes com o último e na de que neste confiava.

4.8 Reputamos que se afiguraria tal negligência se estivesse formalmente estatuída a responsabilidade exclusiva do ora recorrente pela guarda dos tíquetes no cofre aludido. Todavia, não é o que se depreende da leitura sistemática dos depoimentos prestados à Polícia Federal (fls. 382/389 do vol. 1) pelas Sr^as^ Ângela Maria Gazeta de Frias, Marinha Pedrinha de Barros e Evaldina Maria Gonçalves, pelo ora recorrente e pelo Sr. Wagner Ribeiro no processo judicial movido no Tribunal Regional Federal da 1ª Região autuado no âmbito daquele como APELAÇÃO CRIMINAL Nº 1999.01.00.045767-6/DF. A Srª de Frias afirmou que '*os responsáveis de fato pela distribuição dos vales refeição'* seriam o ora recorrente e o Sr. Ribeiro (fl. 383 do vol.1). A Srª de Barros afirmou que possuía chave do dito cofre (fl. 384 do vol. 1). A Srª Dutra asseverou que os talonários dos tíquetes '*eram permanentemente trancados, ou na gaveta de mesa ou no cofre, sem acesso a estranhos*' (fl. 384 do vol. 1). O recorrente asseriu que ele, o Sr. Ribeiro e a Srª de Barros possuíam a chave do cofre. O Sr. Ribeiro, que '*teve acesso às chaves e ao segredo*' do cofre adquirido para a guarda dos tíquetes desaparecidos, '*juntamente com o GILVAN, ANGELA e o Chefe da Seção,* (...) *Sérgio da Costa*' (fl. 961 do vol. 5).

No mesmo processo se assinalou que tanto o acusado como a Srª Evaldina Maria afirmaram que '*os tíquetes eram guardados dentro de uma gaveta trancada e a chave ficava com o acusado* [Sr. Wagner Ribeiro]' (fl. 963 do vol. 5).

Parece-nos que este Tribunal considerou formalmente responsável pela guarda dos tíquetes o Sr. Gilvan dos Santos em razão de sua afirmação no multicitado depoimento de que o Sr. Ribeiro era seu 'substituto' (fl. 385 do vol. 1), adjetivo empregado de modo inadequado pela subescrevente da peça de inquérito policial em que se registraram tais depoimentos. À luz dos elementos trazidos aos autos, vê-se que não se trata de substituição formal de quem esteja em função formalmente estabelecida de encarregado das chaves do cofre, ainda que eventualmente o depoente tenha usado tal expressão em seu depoimento.

Além de inexistir nos autos documento ou depoimento mediante o qual se comprove a pretensa formalização de tal incumbência ao ora recorrente, os elementos convergem fortemente no sentido de que tanto ele como o Sr. Ribeiro possuíam as chaves do cofre continente dos tíquetes porque ambos tinham de fato a tarefa de os guardar.

4.9 Como não apenas o ora recorrente possuía as chaves do cofre em que se guardavam os tíquetes e como não era somente dele a incumbência de guardar os tíquetes, temos que não é razoável considerar negligente sua conduta tão-só pelo desaparecimento destes últimos. Seria o mesmo que, de modo não-razoável, exigir que o ora recorrente estivesse ininterruptamente vigiando tanto o cofre quanto a gaveta mencionados, a fim de impedir que outro detentor de suas chaves os abrisse durante sua ausência e retirasse os tíquetes. Em nossa visão, razoável seria exigir, em vez disso, que tivessem sido dadas tais chaves a apenas uma das pessoas incumbidas da distribuição dos tíquetes, de sorte a somente ela abrir o cofre ou a gaveta em que se os guardava para os entregar aos demais responsáveis por sua distribuição.

Assim como não se exigiu dos dirigentes máximos do IPEA que acompanhassem passo a passo o processo de distribuições de tíquetes, temos que não é razoável exigir de servidor que, não sendo o único a ter acesso ao cofre em que os tíquetes em foco eram guardados, mantivesse ininterruptamente o cofre sob sua vigilância, de forma a impedir que outra pessoa detentora de suas chaves e de seu segredo o abrisse em sua ausência.

4.10 Vale notar que, diversamente do Sr. Gilvan Gomes dos Santos, depreende-se da leitura dos autos que as Sr^as^ Ângela Maria Gazetta e Vera Cruz de Amorim exerciam respectivamente as funções de chefia e a elas se subordinavam os responsáveis de fato pela guarda dos tíquetes, pelo que cabe manter a aplicação a elas de multa por não terem controlado de modo efetivo os valores mediante relatórios que evidenciassem os desembolsos havidos, o número de beneficiários e as variações verificadas, como assinalado na fundamentação da decisão. Reputamos que cabia a tais chefes não permitir, por medida de segurança e controle, que mais de um servidor tivesse as chaves do cofre e da gaveta em que se guardavam os tíquetes em questão.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE DECISÃO

Do exposto, propomos:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração, nos termos dos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) fazer insubsistente a aplicação de multa ao Sr. Gilvan Gomes dos Santos, dando as seguintes redações aos subitens 9.4 e 9.7 do Acórdão nº 1.081/2007 proferido pelo Plenário em Sessão de 6/6/2007, inserto na Ata nº 23/2007:

'9.4. julgar irregulares, com fundamento nos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas da Srª Ângela Maria Gazetta de Frias, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.7. excluir da presente relação processual os nomes dos Sr^es^ Michael Gartenkraut, Ricardo Luis Santiago, José Carlos Ferreira, Milton Barbosa, Antônio Kandir, Roberto Brás Matos Macedo, Liscio Fábio B. Camargo e Gilvan Gomes dos Santos e da Srª Heloísa Camargo Moreira.'

c) cientificar o recorrente da decisão que sobrevier."

2. O escalão dirigente da unidade técnica, à fl. 18 do anexo 1, anuiu à proposta alvitrada pelo analista informante.

3. Por sua vez, o Ministério Público/TCU, representado pela subprocuradora-geral Maria Alzira Ferreira, às fls. 19/20 do anexo 1, manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva, ressaltando que, desde o pronunciamento dado anteriormente ao acórdão recorrido, o Ministério Público/TCU "*posicionou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, que não previa a punição do Sr. Gilvan dos Santos, mas, tão-somente, do servidor Wagner Ignácio Ribeiro (único responsável pelo desvio dos tíquetes) e de suas superiores imediatas, Vera Cruz de Amorim e Ângela Maria G. de Frias (responsáveis pelo controle gerencial dos tíquetes).*"

É o Relatório.

VOTO

Consoante consignado no relatório precedente, trata-se de recurso de reconsideração interposto, em processo de tomada de contas especial – TCE, pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos contra o acórdão 1.081/2007-Plenário, por meio do qual esta corte, entre outras medidas, aplicou multa ao recorrente, em decorrência de conduta supostamente negligente que teria causado dano ao Ipea.

2. No que respeita à admissibilidade, ratifico os termos dos despachos por mim proferidos às fl. 10 do anexo 1, no sentido de conhecer do recurso em tela, porquanto se encontram preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno/TCU.

3. Quanto ao mérito, acolho os pareceres precedentes, no sentido de dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos, de modo a excluir o responsável da presente relação processual, afastando, conseqüentemente, a multa que lhe foi aplicada.

4. Como razões para decidir, considero suficiente invocar a fundamentação aduzida pela Serur, em especial pelo titular substituto da 1ª Diretoria Técnica, e pela subprocuradora-geral Maria Alzira Ferreira.

5. Conforme ressaltou o diretor substituto, à fl. 18 do anexo 1, "*não foi o recorrente que permitiu ao Sr. Wagner Ribeiro acesso irrestritos aos tíquetes-refeição, mas os seus superiores. Porquanto, a conduta do recorrente relativa à guarda das chaves, tipificada como negligente, não foi relevante para o sumiço dos tíquetes-refeição.*"

6. Ademais, segundo consta da instrução de mérito que precedeu o julgamento do acórdão 1.081/2007-Plenário – mencionada no parecer apresentado pelo **parquet** especializado nesta etapa recursal –, o desembargador federal Hilton Queiroz, relator do recurso interposto junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, concluiu que "*apesar do acusado* [Wagner Ignácio Ribeiro] *afirmar que não praticou o crime, dizendo que outras pessoas também tinham acesso aos tíquetes, as provas não deixam dúvidas sobre* ***sua exclusiva responsabilidade*** *pelo delito.*" (fl. 960, vol. 5) (destaques não constam no original)

7. Do voto condutor do acórdão recorrido, extrai-se que o Sr. Gilvan Gomes dos Santos foi multado por ter dividido com o Sr. Wagner Inácio Ribeiro as tarefas de guarda e de distribuição dos tíquetes, sem adotar as devidas cautela e vigilância exigidas.

8. Considerando que não havia hierarquia entre esses dois funcionários e que não se originou de conduta do recorrente a permissão dada ao Sr. Wagner Inácio Ribeiro de acesso ao cofre e às gavetas em que os tíquetes ficavam guardados, não há que se falar em responsabilização do Sr. Gilvan Gomes dos Santos pelo dano causado ao Ipea em decorrência do desvio de tíquetes.

9. Tal raciocínio, contudo, não beneficia as Sr^as^ Ângela Maria Gazetta de Frias e Vera Cruz de Amorim, uma vez que o desaparecimento dos tíquetes ocorreu em período em que elas exerciam, respectivamente, as chefias do Setor de Benefícios e da Divisão de Administração de Recursos Humanos da fundação.

10. Diante disso, em relação a essas duas responsáveis, apenadas no acórdão 1.081/2007-Plenário, alinho-me ao entendimento do relator **a quo**, no sentido de que "*Ainda que os tíquetes não estivessem sob a responsabilidade direta das aludidas servidoras, caberia a elas manter efetivo controle sobre os valores sob a guarda de seus subordinados, por meio de relatórios que evidenciassem os desembolsos ocorridos, o número de beneficiários e as variações verificadas*." (fl. 979, vol. 5).

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1683/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.240/1994-3 (com 5 volumes e 1 anexo).
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrente: Gilvan Gomes dos Santos (CPF 145.919.281-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidades Técnicas: 2ª Secex e Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Torreão Braz Filho (OAB/DF 9.930), Benedito Oliveira Brauna (OAB/DF 1.669), Carla Maria Martins Gomes (OAB/DF 11.730), Geraldo Eustáquio Lopes (OAB/DF 9.422) e Lúcio Gaião Torreão Braz (OAB/DF 7.788).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em fase de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos contra o acórdão 1.081/2007- Plenário, por meio do qual esta corte, entre outras medidas, aplicou multa ao recorrente, em decorrência de conduta supostamente negligente que teria causado dano ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso I, e 285 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilvan Gomes dos Santos, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a afastar a responsabilidade atribuída ao recorrente nestes autos, alterando, em conseqüência, os subitens 9.4 e 9.7 do acórdão 1.081/2007-Plenário, para que passem a vigorar com a seguinte redação:

"9.4. julgar irregulares, com fundamento nos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas da Srª Ângela Maria Gazetta de Frias, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-se-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.7. excluir da presente relação processual os nomes dos Sr[es] Antônio Kandir, Gilvan Gomes dos Santos, Heloísa Camargo Moreira, José Carlos Ferreira, Liscio Fábio B. Camargo, Michael Gartenkraut, Milton Barbosa, Ricardo Luís Santiago e Roberto Brás Matos Macedo;”

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao recorrente.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1683-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES — AROLDO CEDRAZ
Presidente — Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 018.741/2005-2
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra
Interessado: Rolf Hackbart, Presidente
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA. DETRMINAÇÕES AO INCRA. SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO. CONHECIMENTO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL PARA ALTERAR A REDAÇÃO DO SUBITEM 9.3.1 DO ACÓRDÃO 2.633/2007–TCU–PLENÁRIO. ESTABELECIMENTO DE NOVO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NOS SUBITENS 9.3.4 E 9.3.5 DO MENCIONADO ACÓRDÃO.

RELATÓRIO

Ao deliberar sobre o Relatório de Auditoria realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com o objetivo de avaliar a aplicação da legislação ambiental na implementação dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, o Tribunal, mediante o Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, proferido na Sessão de 5/12/2007, decidiu:

“9.1. rejeitar em parte as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart, presidente do Incra, e pelo Sr. César José de Oliveira, ex-superintendente nacional do desenvolvimento agrário, em razão do descumprimento da legislação ambiental por parte da referida entidade no que se refere a seus projetos de assentamento;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pela Sr[a] Maria do Socorro Marques Feitosa e pelos Sr[es] Raimundo Cardoso de Freitas e José Cristiano Martins Nunes, superintendentes regionais do Incra nos Estados do Amazonas, do Acre e do Pará, respectivamente;

9.3. determinar ao Incra que:

9.3.1. abstenha-se de criar projetos de assentamento sem a observância ao disposto no art. 2º, inciso III, c/c 3º, § 2º, da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência da licença prévia, e ao disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução,

que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação e operação destes projetos;

9.3.2. em decorrência do disposto no art. 2º, inciso VII, da Resolução/Conama 387/2006, atente a necessidade de que a reserva legal esteja perfeitamente delimitada e caracterizada por ocasião do Plano de Desenvolvimento do Assentamento e que o referido Plano seja elaborado em prazo razoável;

9.3.3. exija o cumprimento do disposto nos dois subitens anteriores pelas superintendências regionais, alertando aos superintendentes que o descumprimento dessas determinações poderá ensejar a responsabilização solidária dos gestores do Incra no caso de passivos ambientais decorrentes desse descumprimento;

9.3.4. crie programa de regularização de todos os projetos de assentamento existentes no que diz respeito ao licenciamento ambiental, que contemple as metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas, o cronograma de implantação e os recursos necessários, tendente a eliminar o seu passivo ambiental;

9.3.5. torne público em seu sítio na internet as informações relativas ao programa de regularização ambiental dos assentamentos, de que trata o item 9.3.4 deste acórdão e os relatórios de acompanhamento de suas metas;

9.3.6. estabeleça critérios de acompanhamento e controle do cumprimento às normas ambientais por parte das superintendências regionais;

9.4. conceder prazo de 180 dias para que o Incra adote as providências dos itens 9.3.4 e 9.3.5 e encaminhe para 4ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal cópia do programa de regularização de todos os projetos de assentamento, fixando, quanto às determinações objeto dos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.6, prazo de 30 (trinta) dias para implementação das medidas;

9.5. recomendar ao Incra que adote medidas com vistas à elaboração e à implementação de projetos que assegurem o uso sustentável das reservas legais nos assentamentos rurais;

9.6. informar aos dirigentes do Incra, em especial a seu presidente e superintendente nacional de desenvolvimento agrário, que, nos termos do art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, salvo justificativa plausível, estará sujeito à multa aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do TCU;

9.7. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe nas próximas contas do Incra o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.3.1 a 9.3.6 **supra** e os resultados alcançados;

9.8. determinar ao Ibama que acompanhe os procedimentos de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento do Incra, atuando supletivamente, sempre que constatada a inépcia, inércia ou omissão no órgão estadual componente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/81;

9.9. remeter cópia deste acórdão, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ibama, ao Incra, à Comissão Permanente de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão Permanente de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e às Comissões Permanentes de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

9.10. juntar cópia do presente acórdão e do relatório e voto que o fundamentam às contas do Incra relativas aos exercícios de 2006 e 2007;

9.11. arquivar o presente processo”.

2. Posteriormente, ao ter presente solicitação da Presidente Substituta do Incra, o Tribunal, por meio do Acórdão 315/2008 – TCU – Plenário, constante da Relação 3/2008, deste Gabinete, decidiu “autorizar a prorrogação, por 90 (noventa) dias, do prazo fixado no item 9.4, do Acórdão 2633/2007 – TCU – Plenário, para implementação das medidas dispostas nos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.6, e indeferir a solicitação de prorrogação quanto às providências determinadas nos itens 9.3.4 e 9.3.5 do mesmo julgado”.

3. Desta feita, o Presidente da Autarquia encaminhou o documento de fls. 454/478, mediante o qual faz diversos comentários a respeito dos termos do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário e, ao final, solicita seja aclarada a determinação contida no subitem 9.3.1 do mencionado Acórdão, de modo a permitir a liberação de alguns créditos, a partir do protocolo de licença ambiental, tudo com o escopo de garantir o mínimo necessário às famílias que se encontram em processo de inclusão social, bem como a

prorrogação, por 12 (doze) meses, do prazo estabelecido para cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do aludido Acórdão.

4. Ao examinar a matéria, a 4ª Secex, elaborou a instrução de fls. 479/485, com a qual estão de acordos os dirigentes da Unidade Técnica, verbis:

"Trata-se de análise da solicitação constante do documento encaminhado ao Tribunal pelo presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Sr. Rolf Hackbart, e outros, às fls. 454-478, com considerações acerca do Acórdão nº 2633/2007 – TCU – Plenário, que julgou a auditoria realizada por esta Unidade Técnica (TC 018.741/2005-2), a fim de avaliar o cumprimento da legislação ambiental nos assentamentos da reforma agrária.

2. Em síntese, após uma exposição de motivos acerca das dificuldades encontradas pelo Incra para atender as determinações feitas pelo Tribunal, os representantes do órgão solicitam:

Item I – 'aclareamento (sic) da determinação contida no item 9.3.1 do Acórdão nº 2633/TCU – Plenário no sentido de permitir a liberação de alguns créditos, após o protocolo de licença ambiental' (fl. 471); e

Item II – Prorrogação por um período de 12 meses do prazo para cumprimento dos itens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2633/2007 – TCU – Plenário.

3. Com o objetivo de esclarecer as dúvidas relativas ao teor do pedido, servidores do Incra compareceram a esta Unidade Técnica na data de 23/05/2008. Ao final da reunião entre representantes do Incra e da 4ª Secex, os seguintes pontos foram esclarecidos:

– O Incra solicita o aclaramento da decisão do Tribunal, uma vez que, para cumprir o item 9.3.1 do Acórdão nº 2633/2007 – TCU – Plenário, foi interrompida a concessão de todos os créditos da reforma agrária para implementação de infra-estrutura nos assentamentos já criados e que não possuem licença de instalação e operação (LIO), o que estaria prejudicando famílias que já foram assentadas e não possuem condições mínimas de moradia;

– Existe dúvida quanto à abrangência da determinação, se seria necessário interromper a implementação de todos os assentamentos que já foram criados em desconformidade com as regras de licenciamento ambiental a fim de que não se configure descumprimento a decisão do Tribunal; ou se tal determinação se aplica aos assentamentos criados a partir da data do Acórdão;

– Quanto ao pedido de prorrogação para cumprimento dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2633/2007 – TCU – Plenário, o prazo solicitado de 12 meses diz respeito ao tempo necessário à implementação das ações no plano de regularização ambiental dos assentamentos. O cronograma das ações previstas para o cumprimento das metas de regularização estará pronto antes que o prazo vigente para atendimento da determinação se expire.

Análise do item I da solicitação

4. Primeiramente, embora não tenha sido formalmente recebido na forma de recurso, o teor do expediente manifesta o desejo de aclaramento da decisão, visto que surgiram dúvidas quanto a forma de atendimento da determinação. Apesar da ausência de manifestação explícita de recorrer da decisão, tal manifestação pode ser caracterizada como pedido de embargo de declaração a fim de esclarecer possível obscuridade em acórdão do Tribunal.

5. Quanto à admissibilidade do pedido, que contém teor recursal, nota-se primeiramente a intempestividade do mesmo, uma vez que o Acórdão em referência foi julgado na sessão plenária de 05/12/2007, tendo o presidente do Incra tomado ciência do mesmo em 27/12/07 (fl. 439).

6. Entretanto, concluiu-se que existe um real impacto sobre a implementação dos assentamentos de reforma agrária decorrente da dúvida existente no Incra acerca da abrangência da determinação constante do item 9.3.1 do Acórdão nº 2633/2007 – TCU – Plenário, conforme constatado nas informações constantes do terceiro parágrafo desta instrução.

7. Por esta razão, propõe-se ao Ministro Relator que, excepcionalmente, conheça do presente expediente como embargo de declaração a fim de dirimir as dúvidas existentes no Acórdão.

8. No expediente encaminhado, o Incra expõe ao Tribunal, em síntese, as seguintes questões:

I. Alguns projetos de assentamento são criados pelo Incra sem as licenças ambientais tendo em vista a ausência de manifestação dos órgãos ambientais quanto aos requerimentos formulados;

II. A concessão de licença prévia ambiental não depende de atitude exclusiva do Incra, mas da atuação dos órgãos estaduais de meio ambiente em analisar os requerimentos formulados pelo Incra;

III. Segundo os normativos internos do Incra, nenhum imóvel é declarado de interesse social para fins de reforma agrária sem que seja apresentado o protocolo de requerimento de licença ambiental;

IV. Pelos termos do Acórdão do TCU, o Incra não poderá criar nem assentar famílias pela falta do serviço do órgão estadual de meio ambiente;

V. Embora o Acórdão do TCU reconheça a possibilidade de 'inépcia, inércia ou omissão no órgão estadual componente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama' (item 9.8), não foi feita qualquer recomendação para que os órgãos ambientais cumpram o art. 3º, §§ 2º e 4º, da Resolução Conama nº 387/2006, que estipula prazos para análise e concessão das licenças ambientais (90 dias para a concessão de LP, 120 dias para concessão de LIO, contados da data do respectivo requerimento);

VI. O cumprimento imediato do item 9.3.1 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário impõe que as famílias que já foram assentadas permaneçam por longos períodos aguardando a expedição de LIO, em condições precárias de habitação e saneamento e sem acesso à alimentação regular;

VII. Considerando que a aplicação do Crédito Apoio Inicial não resulta em qualquer impacto ambiental (destinado exclusivamente à compra de gêneros alimentícios de primeira necessidade), busca-se uma interpretação do item 9.3.1 do Acórdão que permita a concessão de referida verba em fase anterior à obtenção da LIO.

9. Após a exposição de motivos, o Incra solicita ao Tribunal que permita a liberação de créditos para a implementação de infra-estrutura nos assentamentos após o protocolo de licença ambiental, com o escopo de garantir o mínimo necessário às famílias que estão em processo de inclusão social.

10. O pedido do Incra foi plenamente compreendido após a reunião realizada com os servidores do órgão, cujas conclusões foram arroladas no terceiro parágrafo desta instrução. Foi informado que após a decisão do Tribunal, o Incra bloqueou a liberação de créditos para implementação de infra-estrutura nos projetos de assentamento que já estavam criados antes da decisão do Tribunal e que não possuem a licença de instalação e operação.

11. Segundo a Resolução do Conama 387/2006, a implementação dos assentamentos só deve ocorrer após a expedição da LIO. Entretanto, a grande maioria dos assentamentos que estão em processo de implementação foram criados sem a observância da exigência da licença prévia anteriormente à auditoria realizada pelo Tribunal. Na realidade, o fato é que as famílias já estão alojadas em tais assentamentos, mesmo ausente os requisitos ambientais, e atualmente, aguardam a continuidade do processo de implementação de infra-estrutura que, segundo o Incra, foi interrompido após a determinação do Tribunal.

12. Embora o Tribunal não possa consentir com o descumprimento da norma ambiental nos assentamentos mais antigos, a determinação, feita em decorrência da auditoria realizada, teve por intenção impedir a criação de novos assentamentos em desconformidade com a legislação ambiental, primeiramente no que se refere à licença prévia, e na continuidade do processo de inclusão das famílias, na obtenção de licença de instalação e operação.

13. Entende-se que os assentamentos já criados em desconformidade com a legislação ambiental integram o passivo a ser regularizado pelo Incra, conforme determinação constante do item 9.3.4 do Acórdão nº 2.633/TCU – Plenário, que assim como todas as demais determinações do acórdão, deve ser objeto de acompanhamento por parte desta Unidade Técnica a fim de garantir a efetividade da decisão do Tribunal, ou a aplicação das sanções cabíveis decorrentes de um eventual descumprimento.

14. Não seria razoável que a determinação 9.3.1, especialmente no que se refere à obtenção de licença de instalação para implementação dos assentamentos, esteja incluindo os assentamentos criados anteriormente à data do julgado. De tal forma, compreendemos que as famílias que já habitam os assentamentos não devem ser penalizadas pelo descumprimento da legislação ambiental por parte do Incra e sejam privadas das condições básicas de moradia.

15. De fato, esta é mais uma razão para que o Incra cumpra a Resolução Conama 387/2006 em seus projetos de assentamento, visto que, muitos dos danos decorrentes de uma instalação de um projeto que não considerou a variável ambiental desde a sua concepção são irreversíveis.

16. Portanto, entendemos necessário esclarecer ao Incra que a verificação do cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário será feita em relação aos assentamentos criados após a data do julgado. A regularização ambiental dos projetos de assentamento que já estão em fase de implementação será acompanhada no âmbito do item 9.3.4 do referido acórdão.

17. Nesse sentido, propõe-se que a redação do item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário, passe a vigorar nos seguintes termos:

9.3.1. abstenha-se de criar projetos de assentamento sem a observância ao disposto no art. 2º, inciso III, c/c 3º, § 2º, da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência da licença prévia, e cumpra o disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução, que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação e operação nos projetos criados a partir da data deste Acórdão;

Análise do item II da solicitação

18. A segunda solicitação constante do expediente encaminhado ao Tribunal trata de pedido de prorrogação de prazo, por 12 meses, para cumprimento dos itens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário.

19. Registre-se que, em 09/01/2008, o Incra encaminhou ao Tribunal (fl. 449) pedido de dilação de prazo para atendimento das determinações do referido acórdão, tendo o Ministro Relator concedido a prorrogação de prazo para os itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.6 e negado a prorrogação de prazo para os itens 9.3.4 e 9.3.5 (fl. 451).

20. Em relação ao pedido atual, entende-se que a consideração deva ser feita de forma separada para o item 9.3.1. Solicita o Incra a prorrogação por mais 12 meses para cumprimento do item que reza:

9.3.1. abstenha-se de criar projetos de assentamento sem a observância ao disposto no art. 2º, inciso III, c/c 3º, § 2º, da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência da licença prévia, e ao disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução, que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação e operação destes projetos;

21. Não obstante o Tribunal já tenha prorrogado o atendimento de tal item em 90 dias, não seria cabível que se prorrogue novamente o prazo de atendimento de uma determinação que trata-se de puro cumprimento de lei.

22. O Incra baseia sua argumentação essencialmente no fato de que os órgãos estaduais de meio ambiente não estariam concedendo as licenças solicitadas. Entretanto, o órgão não encaminhou documentos que corroborem tal afirmação.

23. No sentido oposto de tal argumentação, a auditoria que deu origem ao Acórdão ora em discussão apontou que a maioria dos projetos não apresentava sequer o pedido de licença ambiental (relatório de auditoria, fls. 302-303). Tal achado contradiz a afirmação do Incra de que o principal óbice para a obtenção de licenças ambientais seria a ineficiência dos órgãos estaduais de meio ambiente.

24. A própria tabela encaminhada pelo Incra às fls. 465, demonstra que o Incra sequer tem solicitado a licença de grande parte dos assentamentos. Por exemplo, a tabela mostra que, no estado do Pará, 177 assentamentos foram criados até 2007 e nenhuma licença prévia foi solicitada.

25. Considerando a hipótese apresentada pelo órgão de que o maior obstáculo para o cumprimento da Resolução no que se refere a existência das licenças ambientais seja a inoperância dos órgãos estaduais de meio ambiente, seria descabido que este Tribunal alterasse uma determinação que exige o puro cumprimento da lei, autorizando a criação e implementação dos assentamentos em discordância ao regulamento que rege a matéria.

26. Ademais, a alegada ineficiência dos órgãos estaduais, ou mesmo a demora na concessão das licenças se tornaria escusa pra que qualquer empreendedor público ou privado inicie e dê continuidade às atividades de potencial impacto ambiental tão somente com um protocolo de pedido de licença, que não garante nem mesmo que o empreendedor forneceu todos os subsídios necessários à análise do pleito. O protocolo da licença ambiental trata-se de título precário e não é garantia de sua futura concessão.

27. Portanto, seria inadmissível que este Tribunal permita que o Incra, que já possui um imenso passivo ambiental, continue agindo à margem da lei e colocando os novos assentamentos na mesma condição irregular dos antigos, aumentando o passivo ambiental do órgão, que segundo o próprio expediente ora em análise, compreende hoje 4.362 projetos (fl. 463).

28. Caso o Incra entenda que os normativos que disciplinam as questões ambientais nos projetos de assentamento inviabilizam a continuidade da reforma agrária no país, a provocação visando a alteração de tais normativos deve ser endereçada ao Conama ou Congresso Nacional.

29. Adicionalmente, registre-se que o pedido de prorrogação de prazo deste item do acórdão também está relacionado com o entendimento da decisão até então adotado pelo Incra. Uma vez que o Tribunal aceite que seja esclarecido ao Incra que o item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário deve ser rigorosamente observado para assentamentos criados a partir da data do acórdão, conforme proposta defendida na análise constante dos parágrafos 4 a 17 desta instrução, sua aplicação deve ser imediata, devendo portanto ser negada a solicitação de prorrogação de prazo.

30. Quanto aos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/ 2007 – TCU – Plenário, que se referem à regularização ambiental dos projetos de assentamento já criados e a disponibilização das informações referentes à regularização na Internet, entende-se ser razoável que a correção de tal passivo tome mais tempo do que o previsto, até mesmo em virtude das razões expostas pelo solicitante. Uma vez que o Incra alega dificuldades de conseguir o licenciamento ambiental dos projetos ainda em implementação, há de se concluir que regularizar projetos antigos, alguns criados há mais de uma década, é um procedimento ainda mais complexo.

31. Entretanto, conforme já apresentado no terceiro parágrafo desta instrução, na reunião realizada entre o Incra e esta Unidade Técnica, foi esclarecido que o prazo solicitado pela autarquia de 12 meses para cumprimento dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário, diz respeito ao tempo necessário à implementação das ações no plano de regularização ambiental dos assentamentos, que depende em grande parte de outras entidades, inclusive de outras esferas de governo.

32. Os representantes do Incra informaram que o cronograma das ações previstas para o cumprimento das metas de regularização estará pronto antes que o prazo vigente para atendimento da determinação se expire.

33. Adicionalmente, o órgão informa que já está em curso a construção do plano de ação ambiental do Incra, que contempla as determinações constantes dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário.

34. Por esta razão, entendemos que não há necessidade de prorrogação de prazo para atendimento no item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/ 2007 – TCU – Plenário, devendo o Incra encaminhar a este Tribunal, no prazo vigente, o cronograma de ações a serem implementadas a fim de proceder a regularização ambiental dos assentamentos.

Proposta de encaminhamento

35. Diante do exposto, submeto os autos a consideração superior propondo:

I. Conhecer do expediente encaminhado, excepcionalmente, como embargo de declaração, para no mérito dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar a redação do item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário, para que passe a vigorar nos seguintes termos:

9.3.1. abstenha-se de criar projetos de assentamento sem a observância ao disposto no art. 2º, inciso III, c/c 3º, § 2º, da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência da licença prévia, e cumpra o disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução, que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação e operação nos projetos criados a partir da data deste Acórdão;

II. Negar o pedido de prorrogação de prazo para cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário, por se tratar de determinação para cumprimento da lei, com observância imediata;

III. Negar o pedido de prorrogação para atendimento dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/2007 – TCU – Plenário, e determinar ao Incra que encaminhe à este Tribunal, no prazo vigente, o cronograma de ações a serem implementadas a fim de proceder a regularização ambiental dos assentamentos e a disponibilização das ações na internet.”

5. Estando o processo neste Gabinete, o Presidente do Incra apresentou o documento de fls. 487/488, acompanhado dos elementos de fls. 489/526, mediante o qual, segundo informa, encaminha o Plano de Ação Ambiental elaborado pela Autarquia, com vistas à regularização ambiental dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, em atendimento à legislação vigente, especialmente a Resolução Conama 387/2006 e às recomendações constantes do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário.

6. Assinale-se, por fim, que foi interposto Pedido de Reexame pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama contra os termos do subitem 9.8 do mencionado Acórdão 2.633/2007, o qual compõe o Anexo 3 a estes autos.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade expediente encaminhado ao Tribunal pelo Presidente do Instituo Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, a propósito do teor das determinações endereçadas àquela Autarquia, nos termos dos subitens 9.3.1 a 9.3.6 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, fixando-lhe, para tanto, prazo para a adoção das medidas pertinentes. Referido prazo foi posteriormente prorrogado por este Plenário, conforme Acórdão 315/2008 constante da Relação 3/2008, deste Gabinete.

2. Conforme registrado no Relatório precedente, o responsável pretende com tal documento ver, segundo afirma, aclarada a determinação constante do subitem 9.3.1 do mencionado Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, de modo a permitir a liberação de créditos, às famílias que se encontrem em processo de inclusão social, após o protocolo de licença ambiental. Pretende, também, a prorrogação, por 12 (doze) meses, do prazo estabelecido para cumprimento das determinações formuladas nos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do mesmo acórdão.

3. O responsável apresenta como fundamento da sua primeira solicitação o fato de que, para cumprir o subitem 9.3.1 do Acórdão 2.633/2007, teria interrompido a concessão de todos os créditos da reforma agrária destinados à implementação de infra-estrutura nos assentamentos criados antes da decisão do Tribunal e que não possuem a Licença de Instalação e Operação (LIO). Afirma que tal atitude estaria prejudicando famílias que já foram assentadas e não possuem condições mínimas de moradia.

3.1. A propósito dessa questão, acrescenta os seguintes argumentos: a) alguns projetos de assentamento são criados pelo Incra sem licenças ambientais, tendo em vista a ausência de manifestação dos órgãos ambientais quanto aos requerimentos formulados; b) a concessão de licença prévia ambiental não depende de atitude exclusiva da Autarquia, mas da atuação dos órgãos estaduais de meio ambiente em analisar os requerimentos formulados; c) pelos termos do mencionado Acórdão 2.633/2007, o Incra não poderá criar nem assentar famílias pela falta do serviço do órgão estadual de meio ambiente; d) embora o Tribunal reconheça a possibilidade de “inépcia, inércia ou omissão no órgão estadual componente do sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama”, não foi feita qualquer recomendação para que os órgãos ambientais cumpram o disposto art. 3º; §§ 2º e 4º, da Resolução Conama 387/2006, que estipula prazos para a análise e concessão das licenças ambientais; e) o cumprimento imediato do subitem 9.3.1 do citado acórdão implicaria que as famílias já assentadas permaneçam por longos períodos aguardando a expedição da LIO, em condições precárias de habitação e saneamento e sem acesso à alimentação regular.

4. Ao pronunciar-se sobre a matéria, a 4ª Secex afirma que, embora a Resolução Conama 387/2006 estabeleça a obrigatoriedade de prévia expedição da citada Licença de Instalação e Operação (LIO) para a implantação dos assentamentos rurais, é fato que a grande maioria dos assentamentos em processo de implementação à época da auditoria realizada pelo Tribunal foi criada sem a observância de tal exigência. Assim, as famílias estão alojadas nesses assentamentos, mesmo sem o atendimento aos requisitos ambientais pertinentes, no aguardo da continuidade do processo de implementação de infra-estrutura que, segundo informa a Autarquia, foi interrompido após a determinação do Tribunal.

4.1. Ressalta, também, que, embora o Tribunal não possa consentir com o descumprimento da norma ambiental nos assentamentos mais antigos, a determinação feita em decorrência da auditoria realizada teve por objetivo impedir a criação de novos assentamentos em desacordo com a legislação ambiental, especificamente quanto à Licença Prévia (LP) e à Licença de Instalação e Operação (LIO).

4.2. Explica, ainda, que os assentamentos já criados em desconformidade com a legislação ambiental integram o passivo a ser regularizado pelo Instituto, conforme determinação constante do

subitem 9.3.4 do mencionado Acórdão 2.633/2007, a qual, juntamente com as demais determinações constantes do referido acórdão, devem ser objeto de acompanhamento por parte daquela

Unidade Técnica, a fim de garantir a efetividade da deliberação do Tribunal, assim como a aplicação das sanções cabíveis, no caso de eventual descumprimento da mencionada deliberação.

4.3. Dessa forma, entende necessário esclarecer ao Incra que a verificação do cumprimento dos termos do subitem 9.3.1 do citado Acórdão 2.633/2007 será feita em relação aos assentamentos criados após a data do julgado do Tribunal, enquanto que a regularização ambiental dos projetos de assentamento em fase de implementação será acompanhada no âmbito da determinação constante do subitem 9.3.4 do mesmo acórdão.

5. Em relação à outra solicitação do Presidente da Autarquia, no sentido de que seja prorrogado o prazo para atendimento às determinações contidas nos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do mencionado acórdão, o responsável aponta, como causa da criação de diversos assentamentos sem as licenças ambientais necessárias, a inoperância dos órgãos estaduais de meio ambiente, que não estariam concedendo as licenças solicitadas.

6. Entretanto, a Unidade Técnica, ao examinar o assunto, esclarece que, ao contrário do que afirma o responsável, o Relatório de Auditoria que deu origem ao Acórdão nº 2.633/2007 apontou que a maioria dos projetos de assentamentos não apresentava sequer o pedido de licença ambiental (fls. 302/303). Esclarece, ademais, que essa constatação está demonstrada na própria tabela encaminhada pela Autarquia (fls. 465), citando, a exemplo, das informações relativas ao Estado do Pará, as quais revelam que foram criados 177 assentamentos até 2007, sem que nenhuma licença prévia tenha sido solicitada.

6.1. Assim, entende ser descabido que o Tribunal, com base em alegação do responsável de inoperância dos órgãos estaduais de meio ambiente, altere uma determinação que exige, tão-somente, o cumprimento da lei, admitindo, assim, a criação e a implantação de assentamentos em discordância com o regulamento que rege a matéria e, dessa forma, permitir que o Incra, que já possui um imenso passivo ambiental, continue agindo à margem da lei, colocando os novos assentamentos na mesma condição irregular dos antigos, os quais, segundo consta do próprio expediente ora em análise, compreende hoje 4.362 projetos (fl. 463).

6.2. Assinala, adicionalmente, que, se assim fosse admitido, a alegada ineficiência dos órgãos estaduais, ou mesmo a demora na concessão das licenças tornar-se-ia escusa para que qualquer empreendedor público ou privado pudesse iniciar e dar continuidade atividades de potencial impacto ambiental apenas com o protocolo de solicitação de licença, o qual não garante, sequer, que o empreendedor tenha fornecido todos os subsídios necessários à análise do pleito.

6.3. Argumenta, ainda, que, se o Incra entende que os normativos que disciplinam as questões ambientais nos projetos de assentamento rurais inviabilizam a continuidade da reforma agrária no país, deve fazer gestões junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama ou mesmo ao Congresso Nacional, com vistas a obter a alteração de tais normativos.

6.4. Especificamente quanto ao pedido de prorrogação do prazo fixado para atendimento à determinação constante do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.633/2007, a Unidade Técnica explica que tal pedido está relacionado com o entendimento até então adotado pelo Incra, de que ela alcançaria os assentamentos em implementação. Assim, afirma que, se acolhida pelo Tribunal a proposta de que se esclareça ao Instituto os limites da determinação referida, na forma apresentada no subitem 4.3 deste Voto, sua aplicação deve ser imediata, devendo, nesse caso, ser negada a prorrogação de prazo solicitada.

6.5. No que diz respeito às determinações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do citado Acórdão 2.633/2007, que dizem respeito à regularização ambiental dos projetos de assentamento já criados e à disponibilização das informações pertinentes na Internet, a Unidade Técnica explica que, à vista das dificuldades alegadas pela Autarquia para obter o licenciamento ambiental dos projetos ainda em implementação, é razoável supor que a correção de tal passivo ambiental tome mais tempo do que o previsto, considerando, inclusive, que alguns desses projetos foram criados há mais de uma década, o que torna, ainda, mais complexo o procedimento a ser adotado.

6.6. Assinala, entretanto, que em reunião realizada com representantes do Incra, ficou esclarecido que o prazo estabelecido para cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão nº 2.633/2007, diz respeito à elaboração do plano de regularização ambiental dos assentamentos já existentes e não à implementação das ações propriamente ditas de regularização, como

antes era entendido pela Autarquia, medidas essas que dependem em grande parte de outras entidades, inclusive, de esferas de governo distintas.

6.7. Esclarece, ainda, que, na oportunidade, foi informado pelo Incra que estaria em curso a elaboração do plano de ação ambiental da Autarquia, que contempla as determinações formuladas nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 2.633/2007, sendo que o cronograma das ações a serem desenvolvidas para cumprimento das metas de regularização estaria pronto antes de findar o prazo estabelecido.

7. Em conclusão, a Unidade Técnica, após admitir a existência de um real impacto sobre a implementação dos projetos de assentamentos, em decorrência da dúvida existente na Autarquia acerca da abrangência da determinação constante do subitem 9.3.1 do mencionado Acórdão 2633/2007, propõe que se conheça do expediente encaminhado pelo Presidente do Instituto, excepcionalmente, como Embargos de Declaração, para no mérito dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar a redação do subitem 9.3.1 do citado acórdão, na forma apresentada na instrução transcrita no Relatório que antecede este Voto, bem como que se negue atendimento aos pedidos de prorrogação dos prazos estabelecidos nos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 da mesma deliberação, determinando-se ao Instituto que encaminhe ao Tribunal, no prazo vigente, o cronograma de ações a serem implementadas a fim de proceder a regularização ambiental dos assentamentos e a disponibilização das ações na internet.

8. Registro, inicialmente, a minha concordância, na essência, com as conclusões da 4ª Secex quanto à improcedência dos argumentos do responsável para justificar a quantidade de assentamentos rurais sem licença ambiental.

8.1. Com efeito, as alegações apresentadas pelo responsável partem da premissa de que a criação de tais assentamentos sem as referidas licenças ambientais decorreu tão-somente da "ausência de qualquer manifestação dos órgãos ambientais quanto aos requerimentos formulados pelo Incra". Ou seja, é como se a Autarquia tivesse adotado, a tempo e na forma exigida, todas as medidas que lhe competia a respeito do assunto, e que, somente não teria havido o prévio licenciamento ambiental dos assentamentos, em decorrência da omissão dos órgãos estaduais de meio ambiente. Está a reforçar essa premissa a afirmativa do responsável de que "Ou seja, o Incra, mesmo que protocole os pedidos; mesmo que siga a risca todas as normas ambientais; mesmo que elabore todos os estudos de impacto ambiental previstos em lei; não poderá assentar famílias e promover a reforma agrária (sua missão institucional) pela falta do serviço do órgão ambiental estadual!".

8.2. Entretanto, esta não é a realidade constatada pelo Tribunal. Pelo contrário, os elementos constantes dos autos demonstram que a situação hoje evidenciada de enorme quantidade de projetos de assentamento implantados em desacordo com a legislação ambiental decorre em grande medida da falta de ação da Autarquia e não apenas dos órgãos estaduais ambientais, como alega o responsável. Os fatos a seguir relatados estão a confirmar essa conclusão.

8.2.1. A Lei 4.771/65 (Código Florestal), com a redação dada pela Medida Provisória 2.166-67/2001, estabelece, em seu art. 16, §§ 8º e 9º, que "A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código". Dispõe, também, que tal averbação, para pequena propriedade ou posse rural é gratuita, devendo o Poder Público prestar o apoio técnico e jurídico quando necessário.

8.2.1.1. No entanto, na auditoria realizada a Equipe constatou que dos 56 processos por ela analisados somente em um havia sido demarcada e averbada a reserva legal.

8.2.2. Em 1997, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama editou a Resolução Conama 237, de 19/12/1997, a qual estabeleceu, entre outras medidas, que estariam sujeitos ao licenciamento ambiental as diversas atividades indicadas no seu Anexo 1, entre as quais, as atividades agropecuárias em projetos de assentamento e de colonização (art. 2º, § 1º).

8.2.3. Por sua vez, a Resolução Conama 289, 25/10/2001, ao dispor sobre as diretrizes para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, estabeleceu, no seu art. 3º, §§ 2º e 4º, a exigência de expedição da Licença Prévia (LP) como documento obrigatório e que antecede ao ato de criação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, além da Licença de Instalação e Operação (LIO) a ser requerida em até 180 dias após a criação do projeto

8.2.4. Não obstante tais comandos normativos, em 2003 existiam mais de 4.000 assentamentos rurais criados sem o necessário licenciamento ambiental, o que levou à assinatura, em 17/10/2003, de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Incra, o Ministério Público Federal e outros órgãos, mediante o qual foi definido um plano de ação para a regularização dos projetos de assentamentos

instituídos sem o necessário licenciamento ambiental, com prazo de execução previsto para o período de abril de 2004 a abril de 2006.

8.2.5. Dessa forma, a Autarquia passou a ter a obrigação, não somente de implantar os novos Projetos de Assentamento após obter as mencionadas licenças ambientais, mas também de regularizar todos aqueles assentamentos criados sem o licenciamento ambiental antes da edição da citada Resolução 289/2001.

8.2.6. Entretanto, as constatações registradas no Relatório de Auditoria revelam situação bem diferente daquela que seria esperada, conforme se vislumbra do excerto do Voto condutor do Acórdão 2.633/2007, segundo o qual "Não obstante esse Termo de Compromisso, constatou a equipe de fiscalização que, dos 65 processos analisados, referentes a assentamentos criados posteriormente a 2004, apenas um possuía Licença Prévia, – o mesmo em que se constatou a única averbação da reserva legal, sugerindo a correlação entre a falta de licenciamento e a ausência dessa averbação.".

8.2.7. Posteriormente, a Resolução Conama 387, de 27/12/2006, ao estabelecer os procedimentos para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, revogou a citada Resolução 289/2001, mantendo, entretanto, a obrigatoriedade de obtenção da LP previamente à criação de Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária, com prazo de 90 (noventa) dias para a respectiva expedição, prazo este no qual deve ser requerida a LIO (art. 3º, §§ 2º e 3º).

8.2.8. A mencionada Resolução 387/2006, em seu art. 8º, dispôs, também, que "Para os Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária em implantação ou implantados até dezembro de 2003, o órgão executor deverá requerer, junto ao órgão ambiental competente, a respectiva LIO para fins de regularização da sua situação ambiental, mediante a apresentação do PRA [Plano de Recuperação do Assentamento].". A citada norma regulamentar estabeleceu, ainda, o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação, para que o órgão executor do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária protocolasse no órgão ambiental a relação dos projetos a serem regularizados, cabendo a este último, em articulação com o primeiro, definir, em até 12 (doze) meses, a agenda e os estudos ambientais necessários à regularização da situação ambiental do assentamento, podendo, inclusive, ser adotado o Relatório Ambiental Simplificado – RAS (art. 8º, §§ 2º e 3º da mesma Resolução).

8.2.9. Em que pesem as regras estabelecidas nos normativos citados, considerando, inclusive, as facilidades neles estabelecidos, o Incra permaneceu sem regularizar a situação ambiental dos inúmeros assentamentos criados sem licenciamento ambiental, como revela o documento de fls. 454/478, o qual anuncia a existência de 4.362 projetos nessa condição.

8.2.10. A situação torna-se mais grave, ainda, quando se observa que os novos assentamentos estão sendo implantados, igualmente, sem as necessárias licenças ambientais, consoante apontado no Relatório de Auditoria, o qual dá conta de que a maioria dos projetos de assentamentos não apresentava sequer o pedido de licença ambiental. Como exemplo dessa situação, a Equipe de Auditoria cita o Estado do Pará, cujas informações indicam que foram criados 177 assentamentos até 2007, sem que nenhuma licença prévia tenha sido solicitada.

8.2.11. Esse quadro de omissão por parte do Incra revela o descumprimento não só das normas legais e regulamentares atinentes à obrigatoriedade de licenciamento ambiental prévio na implantação dos Projetos de Assentamentos para a Reforma Agrária, como, também, do compromisso assumido pela Autarquia perante o Ministério Público e outros órgãos de regularizar a situação ambiental dos assentamentos criados sem licenciamento ambiental.

9. Quanto à documentação ora apresentada pela Autarquia, intitulada Plano de Ação Ambiental, há que se registrar que, ao meu entender, ela não atende plenamente aos termos das determinações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 2.633/2007- TCU- Plenário.

9.1. Conforme se observa dos termos do citado Acórdão 2.633/2007, no programa de regularização do passivo de assentamentos criados sem o licenciamento ambiental, deveriam estar presentes, necessariamente, as metas a serem atingidas, as ações a serem implementadas com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas, o cronograma de implantação das medidas e os recursos necessários (subitem 9.3.4). Foi determinado, também, que a Autarquia disponibilizasse no seu sítio na internet as informações relativas ao mencionado programa de regularização ambiental dos assentamentos, assim como os relatórios de acompanhamento das metas fixadas (subitem 9.3.5).

9.2. No documento apresentado, primeiramente, é feita uma contextualização das ações estruturantes que estariam sendo implementadas pelo Incra para incorporação da gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos Assentamentos de Reforma Agrária. Para tanto, anuncia-

se que estariam em curso desde 2006 medidas relativas à reestruturação das Superintendências Regionais; à capacitação de servidores e gestores quanto ao tema gestão ambiental; à inclusão, no orçamento da Autarquia, de recursos destinados, especificamente, ao desenvolvimento de atividades relativas ao cumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental; à inclusão no Plano Plurianual – PPA 2008/2011 da Ação 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária; à assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas com os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente; ao estabelecimento de Termos de Referência Técnica entre estes últimos e algumas Superintendências Regionais; e à assinatura de contratos, convênios e termos de parceria para elaboração e execução de estudos do licenciamento e recuperação ambiental dos assentamentos.

9.3. Em termos de dados, entretanto, o que se vê são imprecisões quanto às informações prestadas, a começar pelo próprio documento de encaminhamento do dito Plano, no qual o Presidente do Incra afirma que "poderão ser acrescidas outras informações oriundas de algumas Superintendências Regionais que estão implementando ações junto aos Órgãos Ambientais Estaduais respectivos".

9.4. Nas metas apresentadas, existem várias lacunas, a exemplo, da falta de consolidação dos assentamentos a serem regularizados e da ausência de programação de regularização e da destinação de recursos para assentamentos e algumas Superintendências Regionais.

9.5. Ademais, nos elementos encaminhados não há informações se foi considerado no Plano apresentado o tempo necessário para o levantamento de todos os dados necessários ao licenciamento ambiental dos mais de 4.000 assentamentos previstos para serem regularizados, conforme previsto nos instrumentos definidos na Resolução Conama 387/2006, a exemplo do Plano de Recuperação dos Assentamentos – PRA. Considerando a grande quantidade de assentamentos a serem regularizados e as informações a serem obtidas, por certo, essa medida demandará um considerável espaço de tempo, mesmo que admitida, pelo órgão ambiental competente, a utilização do Relatório Ambiental Simplificado – RAS, consoante autorizado no art. 8º, § 3º, da mencionada Resolução 387/2006.

9.6. A respeito da determinação de que fosse incluído no sitio da Autarquia as informações relativas ao programa de regularização ambiental dos assentamentos e os relatórios de acompanhamento das metas fixadas, foi juntada à fl. 491 uma simples planilha, que teria sido encaminhada ao Setor de Comunicação Social, para inserção no sítio da Autarquia. Na mencionada planilha constam alguns dados das Superintendências Regionais da Bahia e de Minas Gerais, como número de assentamentos criados, licenças prévias e de instalação e operação solicitadas e expedidas, o que não atende os objetivos pretendidos com a determinação constante do subitem 9.3.5.

9.7. Nos moldes em que foi apresentado, portanto, o dito Plano de Ação não pode ser considerado como apto a atender aos termos das determinações formuladas pelo Tribunal nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do acórdão 2.633/2007.

9.8. Dessa forma, considerando a importância da regularização de todos os assentamentos rurais que se encontram em desconformidade com a legislação ambiental, e levando-se, ainda, em conta a complexidade da matéria, haja vista o número de assentamentos a serem regularizados e o tempo em que se encontram nessas condições, entendo que se poderia estabelecer um novo prazo para que o Incra, efetivamente, apresente um Plano de Ação de regularização ambiental dos assentamentos, em que contemple todas as medidas a serem adotadas, os meios necessários à adoção dessa medidas e o tempo

que será demandado, inclusive com a inclusão do referido Plano na internet, para conhecimento público, na forma determinada pelo Tribunal no mencionado Acórdão 2.633/2007.

9.9 Registre-se, ademais, consoante ressaltado pela 4ª Secex, que a determinação constante do subitem 9.3.1 do citado Acórdão 2.633/2007 diz respeito ao cumprimento de regras estabelecidas em normas do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, de aplicação obrigatória a partir da data de sua publicação, não podendo, portanto, este Tribunal prorrogar prazo para cumprimento de tais dispositivos, razão por que não pode ser atendido o pleito do Presidente do Incra. Há que se esclarecer, entretanto, que a determinação referida, na forma assinalada pela Unidade técnica, atinge os assentamentos criados a partir do Acórdão 2.633/2007, o que será devidamente esclarecido ao interessado por meio da nova redação a ser atribuída ao referido subitem 9.3.1, tornando, inclusive, a meu ver, prejudicada a solicitação de prorrogação de prazo formulada pelo responsável quanto à referida determinação. Por sua vez, as determinações contidas nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 referem-se a todos os assentamentos já criados e/ou implantados sem atendimento às normas ambientais pertinentes e que, portanto, devem ser regularizados.

10. Assinale-se, por fim, que, em face do Pedido de Reexame formulado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama contra os termos do subitem 9.8 do mencionado Acórdão 2.633/2007, conforme consta do Anexo 3, o presente processo, após as comunicações pertinentes a esta deliberação, deverá ser remetido à Secretaria de Recursos – Serur, para exame da admissibilidade do aludido recurso e posterior encaminhamento à Secretaria das Sessões, com vistas ao sorteio de relator.

Ante o exposto, acolhendo em parte as conclusões da Unidade Técnica, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1684/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.741/2005-2 (com 2 volume e 3 anexos)
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração
3. Interessado: Rolf Hackbart, Presidente (CPF 266.471.76-04)
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração interpostos pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em face das determinações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, proferido pelo Tribunal na Sessão de 5/12/2007, ao apreciar Relatório de Auditoria realizada na Autarquia, com o objetivo de avaliar a aplicação da legislação ambiental na implementação dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c com os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do Tribunal, em:

9.1. conhecer do expediente encaminhado pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Rolf Hackbart, excepcionalmente, como Embargos de Declaração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar os termos da determinação constantes do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.633/2007 – TCU – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.3.1. abstenha-se de implantar, a partir desta deliberação, novos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, sem observância às normas que tratam do licenciamento ambiental, especialmente o disposto no art. 3º, §§ 2º e 3º, da Resolução CONAMA 387/2006, que estabelecem a exigência da Licença Prévia – LP como documento obrigatório e que antecede o ato de criação de qualquer Projeto de Assentamento de Reforma Agrária, bem como a necessidade de ser requerida, no prazo de validade da LP (90 dias) a Licença de Instalação e Operação (LIO) dos respectivos assentamentos";

9.2. estabelecer o prazo de 120 (cento e vinte dias), a contar desta deliberação, para cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do referido Acórdão, para que o INCRA encaminhe a este Tribunal o Plano de Regularização da questão ambiental de todos os assentos existentes sem licenciamento ambiental, do qual devem constar, necessariamente, as metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas para atingir as metas estabelecidas, o cronograma de implantação das medidas e os recursos necessários, bem como disponibilize no seu sítio na internet as informações relativas ao mencionado programa de regularização e dos relatórios de acompanhamento das metas fixadas;

9.3. determinar à 4ª Secretaria de Controle Externo que acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos subitens anteriores, ficando a Unidade Técnica, desde já, autorizada a

adotar as medidas necessárias, inclusive formulando representação ao Tribunal se constatadas irregularidades que justifiquem essa providência.

9.4. encaminhar este autos à Secretaria de Recursos – Serur, para exame de admissibilidade e posterior encaminhamento à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator, do Pedido de Reexame interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, constante do Anexo 3.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1684-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	AROLDO CEDRAZ
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 009.621/2008-0
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Unidade Jurisdicionada: Saneamento de Goiás S/A – Saneago
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: FISCOBRAS 2008. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DA BARRAGEM DO RIBEIRÃO JOÃO LEITE NO ESTADO DE GOIÁS. IRREGULARIDADES NÃO IMPEDITIVAS DA CONTINUIDADE DAS OBRAS. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na sociedade de economia mista de Saneamento de Goiás S/A – Saneago, autorizada por meio da Portaria de Fiscalização 268, de 28/4/2008 (fl. 1, volume principal – v.p.), com o objetivo de realizar levantamento nas obras de construção do sistema de abastecimento de água do Ribeirão João Leite, destinado à região da grande Goiânia/GO. Este levantamento é decorrente do Acórdão 461/2008-TCU-Plenário, sendo que a importância socioeconômica da obra e o volume de recursos necessários foram invocados como razões para esta auditoria.

2. A presente fiscalização foi realizada pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de Goiás – Secex/GO no período de 5 a 28/5/2008. Ressalte-se que a obra conta com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio do Contrato 1414/OC-BR e contrapartidas da Saneago, do Estado de Goiás e do Ministério da Integração Nacional. Os recursos federais vêm sendo transferidos por meio dos convênios registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi sob os números 447639 e 582139, sendo que atualmente tal empreendimento está contemplado no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal – PAC.

3. Conforme relatado pela equipe de auditoria, as obras da barragem estão quase totalmente concluídas, restando, à época da fiscalização, apenas 7% a ser executado. Quanto à implantação da

adutora, após estudos técnicos realizados pela equipe da Saneago, houve modificação do projeto inicial, optando-se pela construção de uma nova estação de tratamento de água – ETA, situada no ponto mais alto entre a Barragem João Leite e a ETA Jaime Câmara, de forma a garantir o abastecimento com o tratamento inicial de 4,0 m3/s, com base em um projeto modular que permitirá a ampliação do tratamento para até 6,0m3/s. Esses estudos levaram em consideração os riscos de se reformar e ampliar a ETA Jaime Câmara, construída há mais de cinqüenta anos, operando em plena carga e que abastece 55% da população de Goiânia (fls. 87/126, v.p.).

4. Na nova configuração proposta ao Ministério da Integração Nacional, ainda pendente de aprovação, será necessária a construção das seguintes unidades:

4.1. uma estação elevatória de água bruta, junto à barragem, com vazão inicial de 4,0 m3/s e potência de 5.000 cv, com aproveitamento do potencial energético da barragem;

4.2. uma nova estação de tratamento de água – ETA João Leite –, com base em projeto modular com o tratamento inicial de 4,0 m3/s e que permitirá a ampliação do tratamento para até 6,0 m3/s em sua etapa final;

4.3. uma adutora de água bruta, com extensão de aproximadamente 2.000 m e diâmetro de 1.727 mm, interligando a barragem à nova ETA João Leite; e

4.4. uma adutora de água tratada, com extensão de aproximadamente 8.800 m e diâmetro de 1.727 mm, interligando a nova ETA João Leite à área da ETA Jaime Câmara.

5. O relatório de levantamento de auditoria elaborado pela Secex/GO no Sistema Fiscalis aponta as seguintes irregularidades constatadas na presente fiscalização:

5.1. do termo de convênio 187/2006, registrado no Siafi sob o número 582139, referente à construção da adutora do Ribeirão João Leite, não consta cláusula obrigatória, conforme determina o art. 7º, inciso XIII, da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – IN/STN 1, de 15/1/1997, que dispõe sobre "*o compromisso de o convenente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio*";

5.2. não consta do edital de licitação que resultou na assinatura do contrato 431/2008, referente ao desmatamento da área de inundação decorrente da barragem, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e de reajuste, nem as condições de pagamento, que devem prever critérios de atualização financeira dos valores a serem pagos;

5.3. não constam do contrato 431/2008 algumas cláusulas exigidas pela Lei 8.666, de 21/6/1993, quais sejam, regime de execução ou forma de fornecimento; data-base e periodicidade do reajustamento de preços; critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; e crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; e

5.4. nas licitações que precederam os contratos 218/2002 e 431/2008, não foi exigido dos licitantes o detalhamento da composição do Lucro e Despesas Indiretas – LDI e dos respectivos percentuais praticados.

6. Em face desses achados de auditoria, a Secex/GO apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

"Determinação a Órgão/Entidade: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (VINCULADOR) – Secretaria de Infra-estrutura Hídrica: Aditivar o termo do convênio nº 0187/2006 (SIAFI 582139), firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o Estado de Goiás, para incluir a cláusula prevista no art. 7º, inc. XIII. da Instrução Normativa STN nº 01/97.

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 30 DIAS.

Determinação a Órgão/Entidade: Saneamento de Goiás SA:

a) quando da realização de procedimento licitatório envolvendo recursos federais incluir cláusula no edital indicando critério de aceitabilidade de preço máximo (unitário e global) e de reajuste, conforme determina o art. 40, incisos X e XI, da Lei nº 8.6666/93;

b) nos editais das licitações envolvendo recursos federais utilize como referenciais as seguintes premissas, estabelecidas no Acórdão TCU-Plenário nº 325/2007, acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI:

b.1) os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto;

b.2) os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI;

b.3) exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados;

c) aditivar o contrato nº 431/08, firmado com a empresa Evoluti Ambiental Ltda., para acrescentar cláusulas exigidas pelo artigo 55 da Lei nº 8.666/93, quais sejam: o regime de execução (inc. II); data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (inc. III); o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (inc. V).

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 30 DIAS."

É o Relatório.

VOTO

Conforme consta do relatório precedente, as razões que motivaram esta auditoria foram a importância socioeconômica da obra e o volume de recursos envolvidos, sendo que estes alcançaram o montante de R$ 145.582.000,00, referentes às quantias empenhadas no período abrangido por esta fiscalização, ou seja, nos exercícios de 2006 a 2008.

2. Por sua vez, a importância socioeconômica da obra se assenta no fato de o sistema de abastecimento de água de Goiânia ser a principal obra do Programa de Água e Saneamento daquela capital, cujo objetivo é melhorar as condições de abastecimento de água potável de toda a região metropolitana, além de afastar o risco de colapso no fornecimento e propiciar a redução nos custos de produção da água tratada, já que a captação ocorrerá em reservatório não poluído.

3. Procedeu-se, em suma, ao exame dos fatos ocorridos após a última fiscalização deste Tribunal nas obras em questão – TC 005.063/2005-4, Fiscobras 2005 –, em especial nos convênios Siafi 447639 e 582139, atinentes à construção da barragem e à construção da adutora, respectivamente; no contrato 431/2008 e no procedimento licitatório que o precedeu, relativos aos serviços de desmatamento da área da barragem; e no contrato principal 218/2002, referente à construção da barragem.

4. A exemplo do que concluiu a unidade técnica, entendo que as irregularidades constatadas não justificam a paralisação da obra, especialmente se for considerado que 93% do objeto previsto já foi executado.

5. Segundo informações da Saneago, a expectativa é que a barragem e a formação do lago estejam concluídos até o final de 2008, sendo relevante para o cumprimento desta meta parte das determinações sugeridas pela Secex/GO, as quais acolho **in totum**, exceto no que concerne aos critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

6. Em respaldo a esse entendimento, trago a lume o seguinte excerto, extraído do voto condutor da decisão 1.334/2002-Plenário, da lavra do ministro Marcos Vilaça, oportunidade em que foi refutada a possibilidade de se estipular critérios de atualização monetária dos valores a serem pagos, ainda que tenha ocorrido atraso no pagamento:

"21. (...). Com referência ao regime geral de contratos administrativos, prevalece atualmente o entendimento de que não cabe atualização monetária em período inferior a um ano, nos temos do art. 2º da Lei nº 10.192/2001 (medidas complementares ao Plano Real), mesmo para a hipótese de atraso de pagamento, de conformidade com os arts. 5º e 10 do Decreto nº 1.110/94.

22. De acordo com o citado decreto, deveriam ser retiradas dos contratos então vigentes as cláusulas que estipulassem correção monetária por atraso de pagamento, ou ainda pela concessão de prazo, aplicando-se esse comando aos editais de licitação existentes ou a serem lançados:

'Art. 5º Nos contratos que contiverem cláusula de atualização monetária, seja por atraso ou por prazo concedido para pagamento, será excluída esta cláusula, quando da conversão para URV, permitida a manutenção de cláusula penal ou de juro de mora real, caso a mesma já conste do contrato original, na conformidade das disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(...)

Art. 10. Os editais de licitação a que se refere o art. 40 da Lei nº 8.666/93 e os atos formais de dispensa ou inexigibilidade de Licitação, expedidos por órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, obedecerão as normas contidas neste decreto.

Parágrafo único. Nas licitações cujos editais já tenham sido publicados, e que os contratos ainda não tenham sido firmados, o vencedor poderá optar pela assinatura do contrato de conformidade com os atos convocatórios, desde que se comprometa, por escrito, a promover, em seguida, as alterações contratuais previstas neste decreto, podendo a Administração rescindi-lo, sem direito à indenização, caso esse termo aditivo não seja assinado pelo contratado.'

23. Assim, não é permitida a estipulação de atualização monetária ainda que para a hipótese de atraso de pagamento, sendo autorizada, para essa finalidade, a utilização de taxa nominal de juros moratórios." (sublinhado não consta no original)

7. Por fim, cabe informar a Presidência do Congresso Nacional e a sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do resultado desta auditoria.

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1685/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.621/2008-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade Jurisdicionada: Saneamento de Goiás S/A – Saneago
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/GO
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2008, autorizado por meio da Portaria de Fiscalização 268/2008, com o objetivo de realizar levantamento nas obras de construção do sistema de abastecimento de água do Ribeirão João Leite, destinado à região da grande Goiânia/GO.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência deste acórdão, adite o termo do convênio 187/2006 (Siafi 582139), firmado entre aquele ministério e o Estado de Goiás, de modo a incluir cláusula que dê cumprimento à regra prevista no art. 7º, inciso XIII, da IN/STN 1/1997 em sua atual redação;

9.2. determinar à Saneamento de Goiás S/A – Saneago que, no emprego de recursos públicos federais:

9.2.1. à época da realização de procedimento licitatório, em respeito ao que determina o art. 40, incisos X e XI, da Lei 8.666/1993, inclua cláusulas no edital indicando critério de aceitabilidade de preços máximos unitários e global e de reajuste;

9.2.2. utilize como referências, nos editais de licitação, as seguintes premissas, estabelecidas no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI:

9.2.2.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo dos LDI, nem tampouco a planilha de custo direto;

9.2.2.2. os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a uma maior transparência, devem constar da planilha orçamentária e não dos LDI;

9.2.2.3. o detalhamento da composição dos LDI e dos respectivos percentuais praticados deve ser exigido dos licitantes;

9.2.3. adite o contrato 431/2008, firmado com a empresa Evoluti Ambiental Ltda., acrescentando cláusulas exigidas pelo artigo 55 da Lei 8.666/1993, referentes ao regime de execução do contrato, à data-base e periodicidade do reajustamento de preços e ao crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que as irregularidades tratadas nestes autos de auditoria não impedem a alocação de recursos para as obras da Barragem do Ribeirão João Leite no Estado de Goiás – Programa de Trabalho 18.544.0515.3445.0052.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1685-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.340/2006-6 (com 1 volume e 3 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Responsável: Maria Lúcia Luz Leiria, presidente a partir de 31/5/2006 (CPF 056.930.470-91)
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. FORMULAÇÃO DE DETERMINAÇÕES. SUGESTÃO DE APERFEIÇOAMENTO DA RESOLUÇÃO CNJ 34/2007, QUE DISCIPLINA EXERCÍCIO DE MAGISTÉRIO POR MAGISTRADOS.

1. Dispensa-se a aplicação de multa ao responsável quando procedentes as justificativas para descumprimento de determinação do TCU.

RELATÓRIO

Após a realização de diligências e de audiência prévia dos responsáveis pelas ocorrências detectadas em auditoria realizada no Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4 com a finalidade de verificar o cumprimento do acórdão 479/2006 – Plenário, bem como de examinar outros assuntos relacionados à área de pessoal, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip (fls. 64/73) considerou que apenas remanesciam os seguintes problemas:

a) apesar da regularização da situação dos servidores ocupantes de funções comissionadas, a fim de que todos passassem a cumprir jornadas de trabalho de 40 horas semanais, nos termos do art. 19 da Lei 8112/1990, não foram adotadas providências para ressarcimento dos valores indevidamente pagos àqueles que anteriormente não observavam tal carga horária;

b) persistência, em descumprimento do item 9.1.5 do acórdão 479/2006 – Plenário, da acumulação irregular, pelo juiz federal substituto Adriano Enivaldo de Oliveira, do cargo de professor de 3º grau da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, no regime de 40 horas semanais.

2. No tocante à primeira ocorrência, considerou a Sefip aconselhável a formulação de determinação ao TRF-4 para adoção de providências para obtenção do devido ressarcimento.

3. Com respeito ao segundo ponto, entendeu a unidade técnica ser apropriada, além da formulação de determinações à Universidade Federal de Pelotas e ao TRF-4 para regularização da situação do magistrado, a aplicação da multa do §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992 à desembargadora Maria Lúcia Luz Leiria, presidente a partir de 31/5/2006, em face do descumprimento da determinação feita pelo TCU no acórdão acima mencionado.

4. Realizada, por determinação deste relator (fl. 74), audiência prévia acerca da inobservância do comando desta Corte, a magistrada alegou, em síntese, que (fls. 8/13 do anexo 3):

4.1. em atenção ao comando do TCU e à ocorrência de diversas situações envolvendo o juiz em questão, foram instaurados três processos administrativos;

4.2. um dos citados processos, em que era analisada a questão da acumulação de dois cargos de magistério, foi arquivado;

4.3. diante das garantias constitucionais da magistratura, a presidente do TRF-4 não tinha competência para coagir o juiz a optar, razão pela qual a matéria foi levada ao Plenário daquela Corte,

4.4. aquele colegiado, entretanto, ao analisar a acumulação, determinou o arquivamento da matéria, uma vez que não haveria "procedimento incorreto do magistrado em acumular cargo de magistrado com o de magistério superior" (fl. 11 do anexo 3);

4.5. mesmo assim, a presidente do TRF-4 submeteu novamente a questão ao Conselho de Administração do Tribunal, que determinou a expedição de ofício ao magistrado para que fizesse opção quanto à acumulação indevida (fl. 56 do anexo 3);

4.6. em resposta (fls. 59/61 do anexo 3), o juiz informou que passou a dedicar apenas 8 horas semanais à atividade docente;

4.7. tal fato foi comunicado pela presidente e pelo secretário de controle interno do TRF-4 ao TCU, o que esgotou as providências cabíveis no âmbito daquele Tribunal Regional Federal;

4.8. além disso, em informação prestada à Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 4ª Região, em atenção à Resolução 34/2007 do Conselho Nacional de Justiça, que disciplina o exercício de magistério por magistrados, o juiz em questão também declarou (fl. 65 do anexo 3) que dedicava apenas 8 horas semanais à atividade docente;

4.9. com isso, acreditava a presidente do TRF-4 que o problema já havia sido resolvido.

5. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip (fls. 76/77) destacou que, no processo administrativo citado pela responsável, apreciou-se, de forma genérica e sem discussão, no caso concreto, da questão da compatibilidade de horários, apenas a possibilidade de o magistrado lecionar em mais de uma instituição de ensino (fl. 21 do anexo 3).

6. Assim, apesar das demais providências administrativas tomadas pela presidente do TRF-4, a principal medida, que era levar ao conhecimento do Plenário daquela Corte a determinação do TCU acerca da acumulação irregular de cargos contida no acórdão 479/2006 – Plenário, não foi tomada pela dirigente.

7. Dessa forma, por entender que remanesce injustificado o descumprimento do comando desta Corte e após constatar (fls. 75/76 do anexo 3) que a jornada de trabalho do juiz em foco na UFPel continua fixada em 40 horas semanais, a unidade técnica, em pareceres uniformes (fls. 77/78), propôs:

7.1. aplicação da multa do § 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992 à presidente do TRF-4;

7.2. formulação de determinações ao TRF-4 para providenciar o ressarcimento de valores indevidamente recebidos por ocupantes de cargos em comissão que não cumpriam jornada semanal de 40 horas e para cumprir o item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário;

7.3. formulação de determinações à UFPel para que regularize a acumulação irregular de cargos do docente Adriano Enivaldo de Oliveira, instaure processo administrativo contra aquele professor para apurar o cumprimento da jornada de 40 horas semanais e descontar eventuais parcelas pagas a ele indevidamente e cadastre no Sisac o ato de admissão daquele servidor, bem como todos os atos de admissão e de concessão de aposentadoria e pensão dos demais servidores da universidade.

É o Relatório.

VOTO

8. Dadas as peculiaridades do caso concreto, lastimo divergir da Sefip no tocante à procedência das justificativas apresentadas pela presidente do TRF-4 para o descumprimento da determinação desta Corte para regularização da acumulação indevida, por Adriano Enivaldo de Oliveira, dos cargos de juiz federal e de professor da Universidade Federal de Pelotas – UFPel com jornada de 40 horas semanais.

9. Afirma a unidade técnica que a principal medida a ser adotada, que seria levar o comando deste Tribunal à consideração do Plenário daquele TRF-4, única instância que teria competência para exigir do juiz em foco a opção por um dos cargos, não foi implementada pela responsável. Com isso, seria injustificado o descumprimento da ordem desta Corte.

10. Todavia, o item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário não mencionava expressamente tal providência. Além disso, a presidente levou a questão ao conhecimento do Conselho de Administração do TRF-4 e expediu ofícios para exigir a opção do magistrado em situação irregular. Este, entretanto, informou (fls. 59/61 do anexo 3) que alterara sua jornada de trabalho na universidade e passara a dedicar apenas 8 horas semanais à atividade docente, informação, aliás, que também encaminhou à Corregedoria-Geral do TRF-4 (fl. 65 do anexo 3).

11. Nessas circunstâncias, em que não havia razão objetiva para duvidar de declarações prestadas por um magistrado federal e em que a suposta nova jornada regularizaria a acumulação indevida, não vejo porque não aceitar a justificativa da presidente do TRF-4 de que considerou resolvida a situação, o que dispensaria a adoção de providências adicionais.

12. De resto, considero apropriadas as determinações alvitradas pela Sefip, que endosso com pequenas alterações de redação.

13. Friso, por fim, que, após a prolação do acórdão 476/2006 – Plenário, o posicionamento desta Corte a respeito da questão da acumulação de cargos de magistrado federal e de magistério foi reforçada pelo Conselho Nacional de Justiça com a edição da Resolução 34/2007 (fls. 62/63 do anexo 3), cujo parágrafo único do art. 1º estipula que “o exercício da docência por magistrados (...) pressupõe compatibilidade entre os horários fixados para o expediente forense e para a atividade acadêmica.”

14. Noto, entretanto, que aquele ato regulamentar, ao disciplinar, em seus arts. 3º e 5º, a forma de fiscalização de seu cumprimento, exigiu que apenas fossem prestadas informações acerca do nome da instituição de ensino, das disciplinas ministradas, dos horários das aulas lecionadas e das respectivas cargas horárias.

15. Nesses termos, fica dificultado o controle a que se propõem aqueles dispositivos, pois não seriam detectadas situações irregulares como a verificada neste processo, em que o magistrado, apesar de somente lecionar 8 horas semanais, estava sujeito a uma jornada de trabalho de 40 horas semanais na universidade federal em que exercia o cargo de professor, o que é claramente incompatível, como exigem a jurisprudência do TCU e o já mencionado parágrafo único do art. 1º da resolução em debate, com o expediente forense.

16. Por tal motivo, esta Corte poderá dar ciência desta decisão ao CNJ e sugerir àquele colegiado avaliação da possibilidade de aperfeiçoamento da Resolução 34/2007, a fim de que passem a ser exigidas, dos magistrados que exercem cargos de professor em instituições de ensino, informações não apenas sobre as disciplinas que ministram e os respectivos horários e carga horária, mas também acerca do regime de trabalho e da jornada semanal a que estão sujeitos naquelas instituições.

17. Dessa forma, acolho os pareceres da Sefip, em parte, e voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1686/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.340/2006-6
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Maria Lúcia Luz Leiria, presidente (CPF 056.930.470-91).
4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 4ª Região.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com base no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. acatar as justificativas da desembargadora Maria Lúcia Luz Leiria para não-atendimento, até esta data, do item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário;

9.2. determinar ao TRF-4 que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, adote as seguintes providências e dê ciência dos resultados obtidos à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS**:**

9.2.1. observado o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9784/1999, obtenha dos servidores abaixo listados ressarcimento de valores indevidamente recebidos por horas não trabalhadas no período em que exerceram cargos em comissão:

9.2.1.1. Cristiane Machado Lucena, CPF 683.967.244-15, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Medicina – FC 05, que trabalhava 25 horas semanais;

9.2.1.2. Alberto Rossi Júnior, CPF 915.948.040-87, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Odontologia – FC 04, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.3. Cesar Figueiredo Müller, CPF 400.418.320-00, Analista Judiciário/Área Apoio Especializado/Medicina – FC 04, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.4. Ivan Bolten Lucion, CPF 398.107.550-15, Analista Judiciário/Área de Apoio Especializado/Medicina – FC 04, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.5. José Luiz da Costa Vieira, CPF 291.349.350-53, Analista Judiciário/Apoio Especializado/Medicina, Função FC-5, que trabalhava 20 horas semanais;

9.2.1.6. Carlos Alberto Facco Grassi, CPF 270.991.560-04, Analista Judiciário/Apoio Especializado/Odontologia – FC 05, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.7. Jane Maria Ballem, CPF 456.702.260-20, Técnico Judiciário/Serviços Gerais/Telefonia, Função FC 01, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.8. Liane de Assis Peixoto, CPF 314.747.640-53, Técnico Judiciário/Serviços Gerais/Telefonia, Função FC 01, que trabalhava 30 horas semanais;

9.2.1.9. Regis Luz Pedro, CPF 672.855.540-49, Analista Judiciário/Apoio Especializado, Função FC 05, que trabalhava 35 horas semanais;

9.2.2. cumpra o item 9.1.5 do acórdão 476/2006 – Plenário no tocante à acumulação indevida, por Adriano Enivaldo de Oliveira, dos cargos de juiz federal substituto e de professor da Universidade Federal de Pelotas, no regime de 40 horas semanais, para que aquele magistrado opte pelo regime de trabalho de 20 horas semanais na universidade ou opte por um dos cargos;

9.3. determinar à Universidade Federal de Pelotas que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, adote as seguintes providências e dê ciência dos resultados obtidos à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS:

9.3.1. regularize, nos termos do art. 133 da Lei 8112/1990, a acumulação indevida, por Adriano Enivaldo de Oliveira, dos cargos de juiz federal substituto e de professor da UFPel, no regime de 40 horas semanais, para que aquele docente opte pelo regime de trabalho de 20 horas semanais na universidade ou opte por um dos cargos;

9.3.2. instaure processo administrativo para apurar o efetivo cumprimento da jornada de 40 horas semanais de trabalho, inclusive no tocante às atividades extraclasses, pelo docente Adriano Enivaldo de Oliveira, a partir do seu ingresso na UFPel, e promova, nos termos do art. 46 da Lei 8112/1990, o desconto das parcelas pagas a maior ao servidor, caso comprovado o descumprimento dessa jornada;

9.3.3. cadastre no Sisac o ato de admissão do docente Adriano Enivaldo de Oliveira, bem como todos os demais atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria e pensão de servidores da

universidade ainda não cadastrados no referido sistema, na forma da IN TCU 55/2007, sob pena de aplicação das penalidades previstas na Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam ao TRF-4;

9.5. encaminhar os autos à Secex/RS, para acompanhamento do cumprimento das determinações acima e posterior juntada às contas de 2008 do TRF-4;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam ao Conselho Nacional de Justiça e:

9.6.1. alertar aquele colegiado que, nos termos em que se encontram redigidos os arts. 3º e 5º da Resolução CNJ 34/2007, que disciplina o exercício de magistério por magistrado, fica dificultado o controle a que se propõem aqueles dispositivos, pois não seriam detectadas situações irregulares como a verificada neste processo, em que o magistrado, apesar de somente lecionar 8 horas semanais, estava sujeito a uma jornada de trabalho de 40 horas semanais na universidade federal em que exercia o cargo de professor, o que é claramente incompatível, como exigem a jurisprudência do TCU e o parágrafo único do art. 1º da mencionada resolução, com o expediente forense;

9.6.2. sugerir àquele colegiado avaliação da possibilidade de aperfeiçoamento do aludido ato regulamentar, a fim de que passem a ser exigidas, dos magistrados que exercem cargos de professor em instituições públicas e privadas de ensino, informações não apenas sobre as disciplinas que ministram e os respectivos horários e carga horária, mas também acerca do regime de trabalho e da jornada semanal a que estão sujeitos naquelas instituições.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1686-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES	AROLDO CEDRAZ
Presidente	Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.001/2008-0 (com 1 anexo)
Natureza: Representação (art. 113 da Lei 8666/1993)
Interessada: Juliana Cristina Bel (CPF 027.689.149-08)
Unidade: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO E APLICAÇÃO DE MULTA E DE EXIGÊNCIA DE VISTORIA TÉCNICA. OITIVA. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

RELATÓRIO

Com fulcro no §1º do art. 113 da Lei 8666/1993, Juliana Cristina Bel (fl. 1) representou a este Tribunal acerca de:

a) possíveis irregularidades em processos licitatórios realizados pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG;

b) inclusão em editais de licitação de cláusula de multa abusiva e de exigência de vistoria técnica, que podem restringir a competitividade do certame;

c) contratação da Fundep para realização de obras.

2. Após destacar que a representação em foco é similar à formulada por Francisco Luís Koch no processo TC 005.109/2008-0 e que a autora não indicou os processos licitatórios em que existiriam irregularidades, nem quais seriam estas, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais realizou a oitiva da Fundep, que esclareceu (fls. 11/20) que:

2.1. a semelhança entre as representações de Francisco Luís Koch e de Juliana Cristina Bel decorreria do propósito personalíssimo de retaliar penalidade administrativa aplicada pela Fundep a uma empresa com que tem vínculos o primeiro autor mencionado, já que a segunda representante apenas reforçou argumentos daquele ex-contratado e nunca participou de licitação ou impugnou edital da fundação;

2.2. a penalidade há pouco aludida foi aplicada em decorrência de atrasos e fornecimentos em desacordo com o edital e foi precedida de ampla defesa e contraditório;

2.3. a realização de vistorias técnicas está amparada no inciso III do art. 30 da Lei 8666/1993 e no art. 14 do Decreto 5450/2005 e apenas é fixada em editais quando as peculiaridades do objeto a justificam;

2.4. a realização de obras pela Fundep já foi objeto de manifestação do TCU, que considerou que as peculiaridades daquela fundação autorizariam sua contratação para execução do projeto Campus 2000, destinado à realização de obras no campus da Pampulha.

3. A Secex/MG (fls. 21/23) acatou todos os argumentos da Fundep, já que:

3.1. a semelhança dos elementos constantes das representações de Francisco Luís Koch e de Juliana Cristina Bel "representam indícios de litigância de má-fé" (fl. 22);

3.2. os critérios de fixação e aplicação de multas e de exigência de vistoria técnica empregados pela Fundep são razoáveis e têm amparo na Lei de Licitações, além de não ser possível averiguar qualquer irregularidade concreta, já que a autora da representação em foco não menciona nenhuma licitação específica;

3.3. dadas as peculiaridades da Fundep, que possui estrutura operacional própria e capacidade técnica para execução de obras de engenharia civil, sem se prestar ao papel de mera intermediária na contratação de empresa especializada, o TCU, de fato, reconheceu a possibilidade de participação daquela fundação no projeto Campus 2000.

4. Por tais motivos, em pareceres uníssonos (fl. 23), a unidade técnica opinou pelo conhecimento da representação, por sua improcedência e por seu arquivamento.

É o Relatório.

VOTO

5. Atendidos os requisitos do § 1º do art. 113 da Lei 8666/1993, que autoriza qualquer pessoa física a representar a este Tribunal acerca de irregularidades na aplicação daquele diploma legal, a presente manifestação pode ser conhecida.

6. No mérito, conforme mostrou a Secex/MG – cujos argumentos (item 3 do relatório que antecedeu este voto) este relator endossa – são adequados os esclarecimentos prestados pela Fundep, que afastam a possibilidade de ocorrência das irregularidades suscitadas pela autora.

7. Assim, têm fundamento legal e são razoáveis os critérios de exigência de vistoria técnica e de fixação e aplicação de multa utilizados pela Fundação, além de este Tribunal já haver reconhecido a possibilidade de contratação daquela entidade, dadas suas especificidades, para realização de empreendimentos de engenharia civil no âmbito do projeto Campus 2000 (acórdãos 1306/2008 – Plenário e 349/2007 – 2ª Câmara).

8. Assim, ante a improcedência da representação, acolho os pareceres da Secex/MG e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1687/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.001/2008-0
2. Grupo I – Classe VII – Representação (art. 113 da Lei 8666/1993)
3. Interessada: Juliana Cristina Bel (CPF 027.689.149-08)
4. Unidade: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de representação de Juliana Cristina Bel acerca de possíveis irregularidades na aplicação da Lei 8666/1993 pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – Fundep/UFMG;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, em:
9.1. conhecer da representação, considerá-la improcedente e arquivá-la;
9.2. dar ciência desta decisão a Juliana Cristina Bel e à Fundep/UFMG.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1687-32/08-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-005.487/2006-6 - c/1 volume e 4 anexos (estes c/ 4 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Agência Brasileira de Inteligência – Abin.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DO CARTÃO DE PAGAMENTOS DO GOVERNO FEDERAL. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Agência Brasileira de Inteligência – Abin, com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal.

2. Adoto como Relatório excerto do Relatório de Auditoria e a instrução da 6ª Secex que examinou as razões de justificativa à audiência realizada, consubstanciados a seguir, cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade técnica (fls. 134/174 e 347/377):

*“**1 - Introdução***

Ao apreciar solicitação do Congresso Nacional para que examinasse a “utilização do cartão de crédito corporativo por parte de servidores da Administração Federal”, o Tribunal decidiu determinar à 6ª Secex que realizasse auditoria de conformidade na Secretaria de Administração da Presidência da República e na Agência Brasileira de Inteligência, com o objetivo de verificar a regularidade das despesas realizadas por tais unidades por meio do cartão de pagamento do governo federal (item 9.2 do Acórdão 1.246/2005-TCU-Plenário – TC 011.825/2005-2).

A primeira das auditorias foi realizada na Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR no período de 31/08 a 11/11/2005, sendo exarado o Acórdão 230/2005-TCU-Plenário (TC 016.236/2005-6).

Estes autos tratam da auditoria realizada na Agência Brasileira de Inteligência – Abin, cujas etapas de planejamento e execução ocorreram entre os dias 21/3 a 27/4/2006, e a etapa de elaboração do relatório abrangeu o período entre 15/5 a 9/6/2006 (fls. 1, 2 e 133).

Verificou-se, no planejamento, que a Abin adotou o cartão de pagamento do governo federal a partir de 2002. Desde então, utiliza-o tão-somente para uma das hipóteses previstas nos Decretos 3.892/2001 e 5.355/2005, qual seja, para a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos. Logo, esta auditoria abrange o uso do cartão de pagamento em processos de suprimento de fundos correspondentes aos exercícios financeiros de 2002 a 2005 (de forma a abranger exercícios fechados[27]).

Recursos ostensivos e sigilosos são movimentados pela Agência, que os enquadra em apenas um tipo de suprimento de fundos: o subordinado a regime especial de execução, para atender às peculiaridades da Abin (art. 47 do Decreto 93.872/86)[28].

A seleção dos processos foi realizada levando-se em conta o critério de materialidade dos recursos envolvidos[29]. Observou-se o volume gasto sob os seguintes aspectos sucessivamente: 1º) cada um dos exercícios analisados; 2º) o tipo de recurso movimentado – ostensivo ou sigiloso; 3º) as Unidades que movimentaram mais recursos, de forma a abranger as mais representativas[30]; 4º) destas Unidades, o(s) portador(es) (agentes supridos) que utilizou(aram) maior volume de recursos. O quadro a seguir indica a distribuição dos cinqüenta processos de suprimento de fundos selecionados (fl. 42) para análise:

		Processos Secretos			**Processos Ostensivos**		
Exercício	**Total**	**Montante (R$)**	**%**	**N.º processos**	**Montante (R$)**	**%**	**N.º processos**
2002	2.092.980,75	1.197.622,62	57,22%	5	895.358,13	42,78%	5
2003	1.917.338,00	931.393,84	48,58%	5	985.944,16	51,42%	5
2004	2.227.150,16	1.069.681,96	48,03%	5	1.157.468,20	51,97%	5
2005	5.200.262,30	4.003.466,83	76,99%	15	1.196.795,47	23,01%	5

---

[27] Acórdão 1.657/2005-TCU-Plenário, item 9.3.1, determinou inclusão dos gastos desde a edição do Decreto 3.892/2001.

[28] “Art. 47. A concessão e aplicação de suprimento de fundos, ou adiantamentos, para atender a peculiaridades da (...), bem assim de militares e de inteligência, obedecerão ao Regime Especial de Execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, pelo Chefe da Casa Civil e pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, vedada a delegação de competência.” (grifo nosso)

[29] Valor total registrado no SIAFI difere do informado pela Abin em apenas 0,4%. Optou-se por tomar como parâmetro de análise o último valor, porquanto permite distinguir os valores despendidos por cada tipo de recurso.

[30] Os indicadores foram arredondados para se obter pelo menos cinco Unidades por tipo de recurso e em cada período.

Total	11.437.731,21	7.202.165,25	62,97%	30	4.235.565,96	37,03%	20

Quanto ao volume da despesa com o cartão de pagamento do governo federal, observa-se que, no período analisado, houve pequena variação no montante anual, à exceção do último ano, cuja elevação dos gastos pode ser explicada pela substituição quase que total da outra forma de utilização do suprimento de fundos, ou seja, via conta bancária (tradicional).

Na busca do objetivo colimado neste trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditorias:

a) *A unidade adota procedimentos de controle interno com a finalidade de assegurar a regularidade das despesas executadas?*

b) Os gastos realizados com cartão de pagamento estão de acordo com o perfil definido nos normativos e a finalidade institucional?

c) As modalidades de pagamento utilizadas (transações a crédito ou saque) estão adequadas aos normativos e são justificadas no caso de saque?

d) As normas relacionadas com as despesas realizadas por meio de cartão de pagamento estão sendo observadas pela Unidade e as normas internas são adequadas?

e) As despesas estão devidamente comprovadas nos processos e os respectivos documentos comprobatórios apresentados possuem regularidade fiscal?

As matrizes de planejamento e de procedimentos foram ferramentas utilizadas no desenvolvimento dos trabalhos. Como técnicas de auditoria, esta equipe utilizou-se de análise documental, entrevistas, triangulação de informações e estudo de caso.

Em função dos objetivos específicos da auditoria, foram adotados procedimentos com vistas a verificar, dentre outros, os seguintes aspectos:

- a formalização dos processos de adiantamento com todas as peças relacionadas na legislação;

- a suficiência das peças constantes nos processos de prestação de contas para assegurar o controle do uso dos cartões;

- a existência de sistemas de informações gerenciais sobre a movimentação realizada e, caso positivo, os dados armazenados e a sua fidedignidade frente às informações constantes nos processos de prestações de contas e nos registros do Siafi;

- o controle do almoxarifado na Unidade;

- a conformidade dos gastos com as finalidades institucionais da unidade;

- o correto enquadramento das hipóteses de suprimento de fundos: pequeno vulto, eventuais de pronto pagamento, sigilosos e peculiares (Decreto 93.872/86 – arts. 45 e 47);

- a existência, entre os adiantamentos, de gastos que deveriam ter sido subordinados a processos licitatórios;

- a ocorrência de aquisição de material permanente por suprimento de fundos;

- o volume de despesas pagas em moeda corrente (saques) e o montante pago mediante função crédito do cartão;

- a restrição dos pagamentos em moeda corrente, em detrimento de transações a crédito, às situações efetivamente necessárias e adequadamente justificadas;

- o prazo entre a data do saque dos recursos e a respectiva devolução, quando excedentes, levando-se em conta o prazo máximo e as ressalvas estabelecidas na legislação;

- a fundamentação dos atos concessórios (definição da demanda) e a fixação dos limites de crédito para o cartão de cada portador (se definidos a cada suprimento e se revogados assim que atendidas as necessidades);

- a observância do elemento da despesa autorizada;

- a observância dos prazos estabelecidos para a realização dos gastos e suas respectivas prestações de contas;

- a aderência das normas internas da Abin à legislação que trata das despesas com cartões de pagamentos;

- a regular comprovação dos gastos realizados;

- a regularidade fiscal dos comprovantes de despesas.

Durante os trabalhos, nenhuma restrição foi observada quanto ao objeto, método e extensão dos exames, tendo sido facilitado o acesso aos registros e à quase totalidade dos documentos mantidos pela

Unidade, bem como prestadas todas as informações requeridas[31]*. A restrição de acesso a documentos ficou cingida aos comprovantes de despesa relativos aos pagamentos de "gratificação à informante e à colaborador eventual", que demandam, conforme legislação pertinente, um prévio credenciamento para obtenção de vistas, por envolverem questões sigilosas. Considerando o objetivo desta auditoria e a especificidade dessas despesas, abordada neste relatório, a equipe entende que esse empecilho não prejudicou as principais conclusões sobre a utilização do cartão de pagamento.*

As limitações inerentes aos trabalhos de auditoria referem-se aos seguintes pontos: (a) dificuldade na verificação da fidedignidade dos documentos comprobatórios, mormente os relacionados às peculiaridades das comprovações das despesas sigilosas, e (b) demora no recebimento das respostas às solicitações de informações dirigidas aos órgãos fazendários.

As principais constatações foram levadas ao conhecimento do gestor (SI 11, fls. 80/86), cuja manifestação (fls. 93/101) foi considerada na elaboração deste relatório.

O volume de recursos fiscalizados corresponde ao valor total dos recursos movimentados nos processos de suprimento de fundos selecionados pela equipe de auditoria, totalizando um montante de R$ 2.239.773,94 (dois milhões, duzentos e trinta e nove mil, setecentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos)[32]*, o que representa cerca de 20% dos gastos realizados por meio de cartão de pagamento.*

2 - Considerações Iniciais

Histórico da Unidade

A Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para, como órgão central do Sistema, assessorar o Presidente da República por meio da produção de conhecimentos estratégicos sobre oportunidades, antagonismos e ameaças, reais ou potenciais, de interesse da sociedade e do País.

Compete à Abin planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País, obedecidas a Política Nacional de Inteligência e as diretrizes traçadas pelos escalões superiores, em restrita observância aos preceitos constitucionais, à Ética e aos direitos e garantias individuais. As atividades desenvolvidas são voltadas para a defesa do Estado Democrático de Direito, da sociedade, da eficácia do poder público e da soberania nacional.

A Agência vincula-se ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), órgão para onde são encaminhadas as informações e análises formalizadas em documentos de Inteligência, para posterior repasse ao Presidente da República, a quem cabe orientar o uso dos conhecimentos como subsídio à ação governamental.

As atividades de execução orçamentária, financeira e patrimonial da Abin estão a cargo da UG 110120 – DA/ABIN/GSI/PR. No desenvolvimento de suas atribuições, a Agência conta com superintendências localizadas em capitais de todas as Unidades da Federação. As despesas de funcionamento dessas regionais ocorrem via suprimento de fundos e, após aplicação e aprovação, são contabilizadas na UG 110120, em Brasília/DF.

Organização dos processos

Como etapa preliminar dos trabalhos, procurou-se conhecer o ambiente de controle das despesas realizadas via cartão de pagamento do governo federal.

Conforme verificado pela equipe, a Abin constitui um processo de prestação de contas para cada suprimento de fundos, sendo subdivididos em dois tipos, segundo a natureza dos recursos envolvidos: processos ostensivo e secreto.

Na análise dos processos, constatou-se que a sua organização é idêntica na essência, e que contêm os seguintes documentos[33]*:*

- cópia da solicitação de adiantamento (suprimento de fundos), na qual se indicam o autor da solicitação, a finalidade, o servidor que receberá o adiantamento (suprido), o programa de trabalho, os elementos de despesa e respectivos valores, as datas limites de aplicação e de comprovação dos recursos e quem autorizou o adiantamento;

---

[31] Foram expedidas as Solicitações de Informações 01 a 11 (fls. 5/9; 13/14; 41/42; 44/45; 47/50; 79/86).

[32] Anexo I: Relação detalhada dos processos de suprimento de fundos selecionados, com os respectivos montantes.

[33] Exemplos: Processo n.º 234/02 – ostensivo e Processo n.º 221/02 – secreto (anexo 2, fls. 1/33; 214/235).

- declaração do servidor de que tem pleno conhecimento das normas que regulamentam a concessão de adiantamento;

- demonstrativo de adiantamento, um para cada elemento de despesa, quando for o caso, indicando o saldo em espécie recolhido ao Tesouro Nacional e o saldo de crédito não utilizado;

- comprovantes das despesas realizadas, devidamente atestadas (no sigiloso o atesto ocorre no demonstrativo de adiantamento apenas e parte das despesas são suportadas tão-somente por recibo firmado pelo próprio suprido);

- justificativa das despesas que excederem o valor de 20% do limite estabelecido para dispensa de licitação (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93);

- comprovante de depósito bancário relativo ao numerário não utilizado e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional;

- relatório "exame de prestação de contas de adiantamento", no qual são examinados diversos itens e ficam registradas as autoridades que aprovam a prestação de contas.

A Abin editou Norma Administrativa – NA 01/2002 (fls. 23/37, anexo 1, volume principal) que "estabelece procedimentos a serem observados nos Adiantamentos, por meio de Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, para realização de despesas da área de Inteligência, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, tendo por base o art. 47 do Decreto 93.872, de 23.12.1986". Nesta norma, há a previsão ainda da anexação do extrato do cartão de pagamento; no entanto, observou-se em parte dos processos apenas o comprovante de saque. Outros documentos são anexados aos processos, como a nota de empenho e a nota de lançamento.

Ante o exposto, pode-se considerar satisfatório, no que tange aos aspectos formais, o nível de organização dos processos relativos aos períodos analisados, não obstante existam pontos de melhoria, que serão tratados no item 3.7 deste relatório.

Controles informatizados

Verificou-se a existência, no âmbito da Abin, de sistema informatizado para controle dos suprimentos de fundos realizados. Tais controles fornecem as seguintes informações[34]:

a movimentação da despesa de cada adiantamento segundo o subelemento de despesa, para os processos ostensivos ("demonstrativo dos pagamentos efetuados por meio de suprimento de fundos – cartão corporativo");

a movimentação da despesa de cada adiantamento segundo o item constante da "Tabela de Códigos de Despesas de Recursos Sigilosos" adotada pela Abin, para os processos secretos ("demonstrativo dos pagamentos efetuados por meio de suprimento de fundos – cartão corporativo");

dados dos adiantamentos realizados: Unidade interna beneficiada, nome do suprido, data da concessão, número do processo, elemento de despesa, valor recebido, data limite de aplicação, data limite de prestação de contas, valor da despesa realizada e valor devolvido ("demonstrativo de despesas realizadas com adiantamento");

dados de todos os suprimentos de fundos para cada um dos portadores: Unidade interna beneficiada, nome e CPF do suprido, número do processo, valor concedido, data limite de comprovação, valor aplicado e valor devolvido ("demonstrativo das concessões e comprovação por suprido").

Como se observa, o sistema não fornece dados sobre o volume de gastos por tipos de pagamento (cartão de crédito ou dinheiro), a distribuição do dispêndio segundo os fornecedores, os comprovantes de despesa constantes dos processos, dentre outros, o que dificulta a extração de informações consolidadas.

A única informação consolidada possível é quanto ao item de despesa, para o processo secreto, ou subelemento da despesa, para o processo ostensivo. Da análise consolidada desses dados, pôde-se visualizar, na fase de planejamento, por exemplo, que houve concentração em dois subelementos de despesa – 3001 (combustíveis e lubrificantes automotivos) e 3919 (manutenção e conservação de veículos), subsidiando em parte o achado relatado no item 3.2 deste relatório.

A equipe efetuou, quando da execução da auditoria, os testes necessários para verificar a fidedignidade dos dados contidos nesse sistema, mediante o seu cotejo com os obtidos da análise dos processos, observando apenas incompatibilidade entre as datas limites de aplicação e prestação de contas de alguns suprimentos.

---

[34] Conforme relatórios encaminhados pela Abin (anexo 1 – volumes 2 e 3).

A título comparativo, vale registrar que, na auditoria realizada na SA/PR, cujo objetivo também foi o de verificar a regularidade das despesas realizadas por meio do cartão de pagamento, verificou-se que a Secretaria desenvolveu um sistema informatizado de controle de suprimento de fundos, denominado SUPRIM, que permite a execução de consultas e a emissão de demonstrativos gerenciais que, no conjunto, viabilizam um acompanhamento mais efetivo dos gastos.

Dentre outras informações, o SUPRIM contém o espelho dos documentos fiscais que compõem as prestações de contas. A partir dos dados contidos no sistema, é possível, por exemplo, recuperar todos os pagamentos efetuados a um dado fornecedor ou os referentes a determinado tipo de despesa.

Segundo verificado pela equipe de auditoria, a alimentação desse sistema é descentralizada, iniciando-se pelo próprio portador do cartão (com os dados sobre os documentos fiscais de suporte da despesa, valores e fornecedores) e complementado com informações específicas (classificação da despesa, por exemplo) pelos setores competentes da SA/PR, durante as etapas de revisão das prestações de contas.

Conforme registrado no relatório dessa auditoria, o órgão promoveu um nítido aprimoramento dos controles internos sobre a gestão dos cartões de pagamento ao longo dos exercícios analisados, o que se deveu em parte à concepção e desenvolvimento do SUPRIM.

Diante disso, entendemos oportuno ***recomendar*** *ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração, responsável pelo disciplinamento do uso do cartão de pagamento do governo federal, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de banco de dados que relacione, por processo de suprimento de fundo, no mínimo, os comprovantes de despesa apresentados (número, valor e data de emissão), os fornecedores e a forma de pagamento de cada uma das despesas e que possibilite a extração de relatórios gerenciais.*

Sigilo dos autos

A publicidade é princípio basilar do regime republicano. Daí, os atos processuais não poderem furtar-se ao conhecimento público. No entanto, há exceções constitucionais a essa regra, notadamente quando "a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem" (art. 5º, LX) ou quando a divulgação de informações possa comprometer "a segurança do Estado e da sociedade" (art. 5º, XXXIII).

Considerando a natureza dos processos da Abin – ostensivo e secreto – a equipe solicitou, quando da execução, o pronunciamento do órgão acerca do tratamento a ser dispensado às peças reproduzidas e às informações constantes dos processos, no intuito de que informasse, com fundamento na legislação vigente, os elementos que deveriam tramitar sob o caráter de sigilo (Solicitações nºs 04/2006, 05/2006, 06/2006, 07/2006 e 09/2006).

A Abin informou, por meio do Ofício n.º 638/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 27 de abril de 2006, que deverá ser tarjado o nome da pessoa física, se for o caso, que apareça nas cópias reproduzidas. Ademais alertou quanto ao disposto no § 1º do art. 37 do Decreto 4.553/2002, que dispõe, in verbis: "Todo aquele que tiver conhecimento, nos termos deste Decreto, de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos".

Considerando que os nomes de pessoas físicas dos documentos reproduzidos são, em regra, dos agentes supridos, e que estes também estão consignados nos relatórios obtidos do sistema informatizado mantido pela Abin apresentados à equipe, propõe-se a manutenção do sigilo dos volumes 1 e 2 do Anexo 1, e de todo o Anexo 2 (documentos obtidos do sistema informatizado e dos processos de prestação de contas, respectivamente). Logo, entende-se que deva ser dada publicidade aos demais elementos que compõem os autos, inclusive a este relatório.

Tal encaminhamento busca harmonizar os princípios constitucionais em jogo, evitando-se a divulgação de informações que, por sua natureza, devem ser de conhecimento restrito, sem, contudo, sacrificar-se de todo o direito à informação de como e onde são aplicados os recursos oriundos da tributação da sociedade.

3. Achados de Auditoria

Utilização inadequada do cartão na modalidade de saque

3.1.1 ***Situação encontrada***

A Agência quase que exclusivamente utilizou o cartão de pagamento do governo federal - CPGF para fazer saques e realizar pagamentos em moeda corrente, não observando o caráter excepcional dessa modalidade, disposto na legislação.

Além disso, foram verificadas outras impropriedades no processo de utilização de recursos por meio de saques como:

- saques não justificados pelos agentes supridos, que deveriam indicar os motivos da não-utilização da rede afiliada do CPGF;

- permanência de recursos excedentes em poder dos agentes supridos por períodos superiores a três dias úteis a contar das datas dos saques, sem que fossem apresentadas justificativas;

- realização de saque de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos por meio do suprimento de fundos, e não paulatinamente, à medida que as despesas fossem ocorrendo.

3.1.2 ***Critério de auditoria***

Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º (dispõe sobre a utilização do cartão de pagamento);

Portaria n.º 41, de 4/3/05, art. 4º, §2º (estabelece normas complementares para utilização do cartão de pagamento);

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 8.4 a 8.9 e itens 8.4 a 8.8, respectivamente; e

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.33, anteriormente sob o número 02.11.34 (que trata de compras por meio de cartão de pagamento), item 2.3.5 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente.

3.1.3 ***Evidências***

Processos de suprimento de fundos examinados (anexo 2);

Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 24/3/2006 (fl. 10);

Ofício n.º 494/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 30/3/2006, item 4 (fl. 15);

Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, de 3/5/2006, itens 10 a 14 (fls. 96/97); e

Processos nº 258/05, nº 682/05 e nº 991/05, todos sigilosos, para os saques de uma só vez (anexo 2, volume 1, fls. 361; 374; 390).

3.1.4 ***Causas***

Não detectáveis.

3.1.5 ***Efeitos***

Falta de transparência nos gastos feitos por suprimento de fundos.

Ausência de rendimento financeiro de recursos do Tesouro em virtude da manutenção irregular dessas importâncias em poder dos portadores por período superior ao permitido.

3.1.6 ***Comentários do Gestor*** *(Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR e Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, itens 10 a 14 – fls. 10 e 96/97, respectivamente)*

No primeiro expediente, justificou a generalidade da utilização de saques para agilizar o processo de despesa e em função das características do órgão e de sua organização interna, que concentra o controle de todas as Unidades da Abin na Sede.

Complementou suas justificativas por meio do segundo ofício, no qual informa os montantes pagos em cada uma das modalidades de pagamento e alega que (i) os supridos, em algumas situações, entregam o numerário sacado a outros servidores para estes realizarem a despesa, (ii) há carência de pessoal capacitado nas superintendências (existentes em cada Unidade da Federação) e (iii) há dificuldade de operacionalização do controle do pagamento à BB cartões.

Entende ainda que, quanto à permanência de recursos em espécie por prazo superior ao estipulado na legislação, esta se faz necessária para que eles sejam utilizados em situações imprevistas ou extraordinárias.

Já em relação à realização de saque de uma só vez da totalidade dos recursos, observada em alguns processos, informa que visam "atender oportunamente despesas em diversas localidades, principalmente no exterior".

3.1.7 Conclusão da equipe de auditoria

Observa-se que, dos pagamentos efetuados pelo órgão auditado, 98,75% foram mediante recursos em espécie, demonstrando sua opção pela modalidade de saque em detrimento do uso do cartão de pagamento na modalidade de fatura (transações a crédito).

É importante ressaltar o caráter excepcional do procedimento de saque, exaustivamente regulamentado nas normas regentes (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi).

Essa excepcionalidade também já foi abordada em trabalhos de fiscalizações anteriores, realizados na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República – SA/PR (Acórdãos TCU 1.783/2004 e 230/2006, ambos do Plenário). Por meio deles, foram relatados, além do maior risco e menor transparência ao processo de aquisição, alguns inconvenientes decorrentes do volume excessivo de saques, tais como pagamentos sem prévia liquidação da despesa, manutenção de recursos do Tesouro

em poder do portador até a data da efetiva realização da despesa, ressarcimento de despesas pagas por outros meios, como cheques ou cartões de crédito de terceiros e reflexos negativos sobre a organização das prestações de contas.

Ressalte-se que sobre o assunto foi exarada determinação à SA/PR, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo (enquadrando, portanto, a Abin), para que atentassem para o caráter excepcional da realização de saques de recursos da Conta Única (item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004).

Como se nota, a excepcionalidade do saque é patente e os argumentos apresentados não são suficientes para justificar a utilização quase que exclusiva dessa modalidade de pagamento.

Primeiro, porque não se justifica a dificuldade de operacionalização, seja em função da estrutura de controle centralizada da Abin seja da carência de pessoal capacitado nas suas Unidades regionais. Cabe ao órgão adotar as medidas necessárias para sanar eventuais dificuldades operacionais.

Depois, porque a adoção de procedimentos de descentralização da despesa (entrega pelo suprido de numerário a outros servidores) é totalmente desarrazoada, desvirtuando o uso do cartão de pagamento. A legislação prescreve que o portador é responsável pela guarda e uso do cartão; restringir esse uso ao saque e posterior prestação de contas de despesas realizadas por outrem significaria tornar o portador mero repassador de recursos, o que é inaceitável.

Por último, porque as características peculiares da Abin não justificam, de modo absoluto, a prática generalizada desse procedimento.

Entende-se que em alguns casos é necessário que a Abin faça os pagamentos por meio de moeda corrente. É o que ocorre, por exemplo, nos pagamentos de gratificações feitos a colaboradores eventuais e informantes, por prestarem serviços à Agência de natureza peculiar e em caráter sigiloso. Outro caso é a necessidade de realização de despesas em lugares inóspitos, onde pode não haver estabelecimento comercial ou prestador de serviço afiliado à rede da operadora do cartão. Existem, ainda, outras situações em que durante a realização da despesa não se pode identificar o nome da Abin, como nos gastos realizados durante investigações feitas por seus agentes. A identificação da Agência pode comprometer o resultado da operação realizada. Entretanto, para alguns destes casos, a situação pode ser contornada mediante a utilização de cartão, já existente na Abin, em que não há a identificação do governo federal e do órgão. Enfim, o procedimento caberia apenas para parte dos gastos sigilosos.

Ademais, muitos dos gastos realizados pela Abin não possuem natureza peculiar ou não necessitam de sigilo (como os gastos ostensivos), conforme se verá no item 3.3 deste relatório, podendo ser pagos com o cartão na modalidade crédito.

A título de comparação com a SA/PR, temos que, nesta Secretaria, o percentual dos saques sobre o montante total gasto com suprimento de fundos via cartão passou de 41% em 2004 para 22% em 2005 (1º semestre, conforme TC 016.236/2005-6). Tomando-se por base esses exercícios, o percentual dos saques na Abin passou de 97,5% para 99,9%. Diferentemente da SA/PR que incorreu na prática de adotar excessivamente essa modalidade de pagamento, a Agência a utilizou quase que exclusivamente, de forma deliberada e generalizada, em flagrante desrespeito às normas legais.

Diante do exposto, as justificativas apresentadas pela Agência para a utilização do cartão como um mero instrumento de saques não devem ser acolhidas. Conclui-se que houve um total desvirtuamento do uso do cartão de pagamento, cuja utilização ocorreu quase exclusivamente para saques, o que fez com que os benefícios relativos a esse instrumento de pagamento deixassem de ser usufruídos, como o ganho financeiro advindo da postergação do pagamento (modalidade a crédito). Aliás, o surgimento do cartão decorreu, entre outros motivos, da necessidade de se evitar a permanência de dinheiro em espécie na mão dos servidores, garantindo maior controle dos gastos.

Provavelmente em função da opção por utilização generalizada de saques, não se tenha verificado nos processos de prestação de contas a existência de justificativas dos agentes supridos em relação aos saques realizados. Nestes processos, os agentes deveriam indicar os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão, conforme previsto na legislação. Logo, cabe oportunamente determinação à Abin para que os saques, quando necessários, sejam precedidos de autorização e justificativas.

Em relação às demais questões – permanência de recursos excedentes em espécie por período superior ao permitido na legislação e realização de saques de uma só vez para serem gastos durante longo período –, é mister destacar as disposições contidas no Manual do Siafi (código 02.11.22, itens 8.5. a 8.8; código 02.11.21, itens 8.5 a 8.9), que exigem o seguinte:

o valor do saque deverá ser o das despesas a serem realizadas;

os recursos excedentes ao valor de uma transação devem ser devolvidos em até três dias a partir do dia seguinte ao do saque;

apenas nos casos em que o suprido se ausentar por prazos extensos ou estiver impossibilitado de efetuar saques por longos períodos, poderá permanecer com valores em espécie acima do prazo estabelecido, carecendo de justificativa formal que indique as circunstâncias que impediram a devolução;

quando da não devolução dos recursos, deve haver apuração de responsabilidade pela autoridade competente.

Na maior parte dos processos examinados, no entanto, observou-se que a despesa fora realizada com recursos sacados há mais de três dias, o que possibilita inferir que o portador manteve em seu poder recurso em espécie acima do prazo máximo estabelecido na norma.

A justificativa da Agência em função da necessidade de os recursos serem utilizados em situações imprevistas ou extraordinárias não procede. Um, porque embora essas situações possam ocorrer (e no caso da Abin talvez com mais freqüência, face à sua atividade), não se pode vislumbrá-las em todas as aquisições realizadas. Dois, porque se essas situações se enquadrarem nos casos previstos na legislação (ausência do suprido por prazo extenso ou impossibilidade de efetuar saque por longo período), é necessária justificativa formal para cada caso, o que não se verificou.

Ainda que se trate de despesas peculiares, é preciso que haja nos processos informações que indiquem a real necessidade da permanência dos recursos com os portadores por prazo superior ao permitido.

O fato se agrava em alguns processos (nos 258/05, 682/05 e 991/05, todos secretos), que apresentaram essa prática inadequada de forma exacerbada, já que houve o saque de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos, não obstante a sua utilização tenha ocorrido em períodos posteriores relativamente longos. No Processo n.º 682/05, por exemplo, foram sacados R$ 108.000,00, em 24/05/2005, para aplicação no período entre 31/05 a 17/11/2005. Já no Processo n.º 991/05, por meio do qual se adquiriram materiais permanentes (conforme analisado no item 3.5 deste relatório), foram sacados R$ 278.500,00, em 11/07/2005, para aplicação no período entre 12/7 a 28/7/2005.

A alegação da Abin de que esses saques visam "atender oportunamente despesas em diversas localidades, principalmente no exterior", deve ser vista com ressalva. O fato de os gastos serem realizados em diversas localidades não implica, por si só, que se deva realizar o saque de uma só vez. Nesses casos poder-se-ia descentralizar a concessão de suprimento de fundos. Quanto às despesas no exterior, não há nenhum óbice legal na utilização do cartão; ademais, não houve a realização de despesa fora do Brasil nos processos mencionados.

A guarda de recursos em mãos pelos portadores implica em ato antieconômico, sobretudo nos casos de saques vultosos que não foram utilizados tão logo realizados (como nos processos nos 258/05, 682/05 e 991/05 - sigiloso), contrapondo uma das principais vantagens do uso do cartão na modalidade crédito, qual seja, o diferimento do pagamento. A ocorrência dessa prática se deve à ausência de apuração das responsabilidades por esses procedimentos pela autoridade competente.

Entende-se que a responsabilização pelas práticas (i) de generalização do uso do saque e (ii) de permanência em poder dos agentes supridos de recursos sacados de uma só vez para fazer frente a despesas realizadas por período extenso cabe ao ordenador de despesa. Não obstante as normas legais prevêem que o portador do cartão é responsável pela sua guarda e uso, elas definem como responsabilidade do ordenador, entre outras, a de expedir a ordem para disponibilização dos limites junto ao estabelecimento bancário (inclusive do limite de saque a cada cartão), e, ainda, que ele assume inteira responsabilidade pelo cumprimento das instruções relativas ao uso do cartão de pagamento (art. 3º do Decreto 5.355/05 e arts. 3º, §4º, e 6º, § 3º, da Portaria MP 41/05). Ademais, a própria Agência informou, por meio do Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl. 10), que a utilização dessa modalidade foi definida pelo ordenador.

Considerando que a excepcionalidade do saque foi regulamentada de forma mais incisiva a partir da edição do Decreto 5.355, de 25/1/2005, e da Portaria 41 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 4/3/2005; que a primeira deliberação do Tribunal acerca do assunto fora exarada no final de 2004 (Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004); e que os saques mais representativos foram verificados em processos de prestação de contas de 2005, entende-se que a audiência do ordenador de despesa pelas irregularidades relatadas deve restringir-se aos atos referentes a esse exercício de 2005.

3.1.8 Proposta de encaminhamento

Audiência do responsável adiante relacionado para que apresente, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca da utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e, especificamente no âmbito dos Processos secretos nºs 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9).

Responsável:

Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF: 325.905.046-91, ordenador de despesa.

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

a) observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade da realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que devem se restringir aos casos em que for inviável o uso do cartão em transações a crédito e dependem de prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, de justificativas do portador na prestação de contas, indicando os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

b) estabeleça mecanismos internos para o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8).

3.2 Despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório

3.2.1 Situação encontrada

Observou-se que houve aquisições de materiais e serviços similares em que, em função da regularidade ou natureza da operação, não se justificou, a priori, a realização por meio de suprimento de fundos. Como os montantes extrapolaram o limite de dispensa de licitação de R$ 8.000,00, essas despesas deveriam ter sido submetidas a processo licitatório.

Essa constatação se deu no âmbito de dois processos de suprimento de fundos secretos e a partir das tabelas de gastos ostensivos do órgão, obtidas por meio do seu sistema informatizado e organizadas por subelemento de despesa, as quais indicam a concentração excessiva em dois deles: 3001 - combustíveis e lubrificantes automotivos e 3919 - manutenção e conservação de veículos (anexo 1, volume 1, fls. 1/2; 82/83; 160/161).

3.2.2 Critério de auditoria

Lei 4.320/64, art. 68; Decreto-lei 200/67, art. 74, § 3°; Decreto 93.872/86, arts. 45 e 47;

Lei 8.666/93, art. 24, inc. II; e

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 3.3.3 e 3.3.4 e item 3.3.4, respectivamente.

3.2.3 Evidências

Tabela que evidencia gastos anuais da Abin com combustíveis e lubrificantes e com manutenção e conservação de veículos realizados por suas Superintendências Estaduais (fls. 73/78); e

Documentos comprobatórios acostados a dois processos de suprimento de fundos, ambos secretos: n.º 1562/04 e n.º 0991/05 (anexo 2, volume 1, fls. 333/359; 391/395).

3.2.4 Causas

Não detectáveis.

3.2.5 Efeitos

Utilização indevida do suprimento de fundos em detrimento do procedimento licitatório.

3.2.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – fl. 96)

Quanto à concentração de determinados gastos em algumas Superintendências Estaduais, deixou assente que não procedeu a licitação porque estas Unidades não possuem autonomia administrativa, sendo a Unidade Gestora 110120 (única existente na Abin) a responsável pela administração, execução, controle e manutenção delas (item 6.1).

Em relação aos materiais adquiridos no âmbito de processos secretos, limitou-se a informar a necessidade de tratamento sigiloso e destinação a locais ou pontos estratégicos (item 7.1).

3.2.7 Conclusão da equipe de auditoria

A concentração excessiva de gastos nos subelementos de despesa citados constituiu indício de fracionamento dessas despesas, conforme disposição contida no Manual Siafi (Macrofunção 2.11.21, item 3.3.3).

Diante disso, a equipe demandou (SI n.º 8/2006) que o órgão apresentasse a distribuição dos gastos ostensivos com combustíveis e lubrificantes automotivos e manutenção e conservação de veículos por Unidade interna e por exercício. Da tabela apresentada (fls. 73/78), pôde-se verificar que as despesas anuais nessas naturezas foram superiores, em algumas Superintendências Regionais, ao limite de dispensa de licitação, de R$ 8.000,00. Em algumas situações, o volume anual gasto foi bem superior a esse limite e demonstrou continuidade ao longo dos períodos, o que corrobora o caráter de relevância e previsibilidade dessas despesas. Logo, infere-se que houve utilização indevida de suprimento de fundos.

A justificativa para a ausência de licitação se baseou tão-somente na falta de autonomia dessas Unidades, por terem suas despesas de funcionamento realizadas pela UG 110120, em Brasília/DF.

Essa alegação não exime o gestor de adotar procedimentos licitatórios. Poder-se-ia realizar um planejamento anual da demanda por esses tipos de gastos em cada localidade e, a partir do volume, proceder ao processo de licitação ou de dispensa.

Vale salientar que, por meio do Acórdão 1.135/2006 – TCU – 1ª Câmara (TC 006.736/2004-1), o Tribunal se manifestou sobre assunto similar determinando à Controladoria-Geral da União que restringisse a aquisição de combustíveis por meio de suprimento de fundos às situações em que estivesse caracterizado o princípio da excepcionalidade e, comprovadamente, essa despesa não pudesse se subordinar ao processo normal de aplicação.

Considerando que: os valores anuais despendidos em cada Superintendência foram pouco acima do limite de dispensa; não há elementos para aferir com segurança as circunstâncias em que essas aquisições ocorreram (localidade, finalidade etc.); e o Tribunal, em caso análogo, realizou determinação somente, entende-se que cabe oportunamente determinação à Abin com vistas a evitar essa ocorrência.

Em relação às aquisições de material permanente, há de se ressaltar que o suprimento de fundos se justificaria na impossibilidade de adoção de regime normal de execução dessas despesas, o que não ficou demonstrado pelo órgão.

Da relação de parte dos equipamentos adquiridos, visualiza-se a similaridade entre eles e a extrapolação do limite de dispensa de licitação:

Processo	***Período***	***Fornecedor***	***Bem***	***NF's***	***Valor (R$)***
nº 1562/04 no valor de R$100.000,00	*Dez/2004*	*Engesbra Telecom Ltda.*	*Rádio transceptor, portátil e móvel*	*4614, 4634, 4644, 4658, 4667 e 4688*	*40.815,00*
nº 1562/04 no valor de R$100.000,00	*Dez/2004*	*CTIS Informática Ltda.*	*Microcomputador e projetor*	*688369, 688676, 688920 e 689399*	*26.308,00*
nº 0991/05 no valor de R$ 278.500,00	*Jul/2005*	*Ronam Internac. Rep. Ltda.*	*Aparelho telefônico celular*	*313 e 311*	*12.292,50*
nº 0991/05 no valor de R$ 278.500,00	*Jul/2005*	*Ronam Internac. Rep. Ltda.*	*Licença de uso de software de criptografia e* chipset *para aparelho celular*	*969 e 970*	*264.000,00*

Dos elementos acostados aos autos (anexo 2, volume 1, fls. 318/359; 385/395A), chega-se aos seguintes dados:

Processo n.º 1562/04: foi emitida nota de empenho na natureza de despesa 449052, subitem 35 - equipamentos de processamento de dados; todas as despesas foram realizadas em dezembro de 2004

pelo suprido, que ocupava a função de Coordenador de Ensino de Operações de Inteligência, e atestadas pelo Vice-Diretor da Escola de Inteligência da Abin; foram adquiridos equipamentos de natureza similar, como receptores (R$ 4.690,00), repetidora completa (R$ 7.860,00), aparelhos de fax (R$ 2.122,10), impressoras e scaner (R$ 4.127,00), câmaras digital (R$ 6.627,00), rádios gravadores e binóculo (R$ 2.153,90), aparelhos de DVD (R$ 3.681,24) e televisor (R$ 1.614,05), totalizando o montante de R$ 99.998,29;

Processo n.º 991/05: foi emitida nota de empenho (estimativa) na natureza de despesa 349039, subitem 42 – ações de caráter sigiloso; todas as despesas foram realizadas em julho de 2005 por suprido que justificou apenas a necessidade da aquisição de bloqueadores para telefone celular, sem indicar a necessidade de fazê-la por meio de suprimento de fundos; essas despesas foram atestadas pelo Diretor do Departamento de Operações de Inteligência da Abin; foram realizados gastos (R$ 2.207,50), por exemplo, com aquisição de baterias recarregáveis para celular, totalizando o montante de R$ 278.500,00.

Não obstante a natureza secreta dos processos de suprimento de fundos, a alegação de que os bens deveriam receber tratamento sigiloso não foi fundamentada, tampouco a de que eles foram destinados a locais ou pontos estratégicos. Aliás, este último não é motivador de impedimento de realização do gasto de forma ordinária, porquanto poderiam ser adquiridos pela Agência e, posteriormente, remetidos aos locais que lhe conviessem.

Poder-se-ia cogitar, por exemplo, a contratação direta por dispensa de licitação enquadrada no inciso IX do art. 24 da Lei de Licitações, regulamentada pelo Decreto 2.295/1997[35]*. Todavia, não se vislumbra caber essa previsão ao caso em discussão, visto que os equipamentos adquiridos possuem características de bens comuns, com possível exceção para a licença de uso de software de criptografia. Ademais, a Agência não alegou esse fato para justificar a "dispensa".*

Percebe-se que os processos de aquisições atenderam a uma demanda pré-determinada e específica, embora não expressa, haja vista a natureza da despesa empenhada (no caso do primeiro processo), a aplicação quase que imediata dos recursos, a natureza semelhante dos equipamentos adquiridos e os valores vultosos adiantados. Não se tratou de suprimento de uso corriqueiro, mas especial; naquele o ordenador tem conhecimento muitas vezes apenas das linhas de aplicação, no outro normalmente tem ciência de onde será aplicado. Nos processos em comento, não se vislumbra, ante os elementos apontados, o desconhecimento do ordenador de despesa do órgão quanto aos equipamentos objeto dos suprimentos de fundos por ele autorizados. Por outro lado, pode-se inferir que os agentes supridos tão-somente executaram ordens, não devendo ser responsabilizados pelas aquisições questionadas. Logo, a responsabilização quanto à irregularidade em questão recai sobre o ordenador de despesa apenas, em virtude de sua autorização na concessão do suprimento de fundos para o fim a que se destinaram.

Ante o exposto, verifica-se que não ficou esclarecida nos processos ou nas justificativas do gestor a real necessidade de se adquirirem os equipamentos listados por meio de suprimentos de fundos, sobretudo computador, projetor, rádio e aparelho telefônico celular. Pode-se concluir, portanto, que essas aquisições foram irregulares, em desacordo com a Lei 8.666/93, por não terem sido oriundas de procedimento licitatório.

*Por ter praticado ato com grave infração à Lei 8.666/93, cabe a **audiência** do responsável, para que apresente razões de justificativa acerca dos fatos relatados.*

3.2.8 ***Proposta de encaminhamento***

***Audiência** do responsável adiante relacionado para que apresente, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca das aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3° do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86), e por ter sido*

---

[35] Art. 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à: (...)

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93.

Responsável:

Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF: 325.905.046-91, ordenador de despesas, por ter aprovado as respectivas concessões de suprimento de fundos em detrimento de procedimento licitatório;

Propõe-se que seja realizada oportunamente ***determinação*** *à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:*

proceda ao devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, especialmente combustíveis e lubrificantes e manutenção e conservação de veículos, abstendo-se incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei;

restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas.

3.3 Gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos

3.3.1 Situação encontrada

Observou-se que inúmeros gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III, do Decreto 93.872/86) foram enquadrados pela Abin como peculiares (art. 47 deste diploma legal). O mesmo enquadramento ocorreu para todos os gastos sigilosos, que possuem uma previsão específica e distinta da utilizada (art. 45, inc. II).

Ademais, gastos que não se revestiam de caráter sigiloso foram suportados por recursos dessa natureza no âmbito de processos secretos. A tabela abaixo relaciona alguns desses gastos:

Processo	**Gasto**	**NF/Fatura**	**Folha do anexo 2**	**Evidências**
221/2002	Aquisição de cartucho	132465	232	Natureza não sigilosa
221/2002	Lavagem de veículo automotivo	509	233	Natureza não sigilosa
221/2002	Renovação de assinatura jornal	23330	234	Natureza não sigilosa
1026/2002	Aluguel de linhas celulares	1699	248	O documento contém identificação da Abin
	Hospedagens e serviços hoteleiros	10665	251	O documento contém identificação da Abin
1174/2003	Locação de veículos	179 e 178	314 e 315	O documento contém identificação da Abin

3.3.2 Critério de auditoria

Decreto 93.872/86, artigos 45 e 47.

3.3.3 Evidências

NA 01/2002 (anexo 1, volume principal, fls. 23/37).

Processos secretos nº 221/2002, nº 1026/2002 e nº 1174/2003 (anexo 2, volume 1, fls. 232/234, 248, 251, 314/315), entre outros.

3.3.4 Causas

Não detectáveis.

3.3.5 Efeitos

Ausência de submissão a limites de concessão e a valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesa, pertinentes ao suprimento de fundos de pequeno vulto.

Utilização indevida de recursos sigilosos para pagamento de despesas de natureza ostensiva.

3.3.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – fl. 95)

Quanto ao enquadramento em apenas uma hipótese de suprimento de fundos, descartando as demais, a Abin limitou-se a informar que "as despesas enquadradas como peculiares são efetuadas no decorrer das operações de inteligência ou na aquisição de materiais e/ou prestação de serviços que devido à necessidade do sigilo não possam estar ligadas a Abin" (item 4.1).

Em relação a gastos que não se revestem, a priori, de caráter sigiloso, seja pela sua natureza seja por possuir identificação da Agência, esta alega, em síntese, que ou inadvertidamente o agente suprido indicou a Abin como beneficiária, quando ele deveria sê-lo (por terem sido as despesas efetuadas em operações de inteligência), ou foram enquadrados indevidamente pelo agente suprido (subentende-se que deveriam ter sido realizados com recursos ostensivos) (item 5.1).

3.3.7 Conclusão da equipe de auditoria

O Decreto 93.872/86[36] estabelece, nos artigos 45 e 47, as hipóteses de suprimento de fundos na União.

O artigo 45 estabelece três possibilidades, quais sejam: (a) para atender despesas eventuais, inclusive em viagem e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento em espécie; (b) quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; (c) para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda (incisos I, II e III, respectivamente).

Já o artigo 47 trata do atendimento a peculiaridades de alguns órgãos da Administração Pública, incluindo-se os de inteligência, como a Abin, que obedecerão ao "Regime Especial de Execução" estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos dirigentes máximos.

A Abin enquadra todos os suprimentos de fundos por ela realizados apenas na hipótese do art. 47. No âmbito do órgão vigora a Portaria n.º 302/SSI/CMPR, de 23/12/1997, da Casa Militar da Presidência da República, a qual estabelece que os suprimentos de fundos enquadráveis no citado artigo deverão ser destinados exclusivamente ao atendimento das despesas relacionadas com: (a) atividades finalísticas do Órgão Central de Inteligência e suas Unidades Regionais, bem como de apoio a essas atividades quando, pelas peculiaridades a atender, exigirem tratamento diferenciado; (b) recepções de autoridades estrangeiras quando não for possível atendê-las pelo processo normal.

Em decorrência, foram editadas a Norma Administrativa n.º 5/98 e a Norma Administrativa n.º 01/2002 (NA 01/2002), que estabelecem procedimentos a serem observados nos suprimentos de fundos tradicional e via cartão de pagamento, respectivamente, ambos tendo por base o art. 47 daquele decreto.

A NA 01/2002 constitui, portanto, o único normativo interno que a Abin adota para o suprimento de fundos via cartão de pagamento. Nela, como se observou, há a previsão de uma única hipótese. Assim, surge a indagação: A Agência não utiliza as outras hipóteses?

Como se nota, os casos possíveis são restritos, podendo ser em função do valor (pequena monta), da característica da despesa (que deve ser sigilosa) ou da peculiaridade da atividade.

As despesas peculiares estão relacionadas mais com a atividade-fim exercida pelo órgão ou entidade, atividades estas que impossibilitam, face às suas características, a adoção do processo normal de aplicação. A legislação prevê que essas despesas sujeitam-se a regime especial de execução a ser estabelecido pelo órgão/entidade. Logo, no caso da Abin, entende-se que esse regime deve observar os seguintes requisitos: as despesas devem ser realizadas em atividades tipicamente de inteligência e, ao mesmo tempo, não podem se sujeitar, indubitavelmente, ao processo normal de execução.

Quanto às despesas que devem ser feitas em caráter sigiloso (art. 45, inc. II, do Decreto 93.872/86), a equipe entende, a priori, que elas abrangem as despesas classificadas em rubrica específica[37]. Entretanto, levando-se em consideração que a atividade precípua da Agência (inteligência) requer quase sempre sigilo e é, portanto, custeada normalmente com recursos sigilosos, dificultando, no

---

[36] Decreto alterado pelos seguintes decretos: Decreto 2.289/97 – redação do art. 45, inc. I; Decreto 1.672/95 – redação do art. 45, § 4º; Decreto 5.026/04 – redação do art. 47, revogando o art. 1º do Decreto 2.397/97 e os Decretos 2.497/98 e 3.639/00.

[37] Ressalte-se que as leis de diretrizes orçamentárias definem despesas sigilosas como aquelas chanceladas no Orçamento Geral da União como tais. Pela LDO 2006, poderão ser destinados recursos para atender a despesas com ações de caráter sigiloso quando realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado e que tenham como pré-condição o sigilo, constando os valores correspondentes de categorias de programação específicas (Lei 11.178/05 – Art. 30, inciso V).

caso da Abin, a distinção entre as hipóteses do art. 45, inc II, e do art. 47; e que não há implicação prática aparente no enquadramento em uma ou outra dessas hipóteses, entende-se que esse aspecto deva ser relevado, sem prejuízo de que seja oportunamente determinado ao órgão que os gastos passíveis de serem enquadrados no art. 47 devem atender aos supramencionados requisitos.

Entretanto, na análise dos processos, mormente os classificados como "ostensivos", observaram-se vários gastos tipicamente de pequeno vulto, que não possuem os atributos das despesas "peculiares" citados. A título de exemplo, citam-se os gastos com material de expediente em geral (papel, caneta etc.); peças de reposição para máquinas e automóveis; assinaturas de revistas, jornais e internet; alimentos em geral (café, açúcar etc.); serviços de chaveiros, de gráfica e de lavagem e manutenção de automóveis, entre outros.

A implicação desse enquadramento indevido é que os gastos realizados não se submeteram aos limites de concessão e aos valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesa, pertinentes ao suprimento de fundos de pequeno vulto, hoje estabelecidos na Portaria 95, de 19 de abril de 2002, do Ministério da Fazenda. Logo, houve várias concessões realizadas e inúmeros pagamentos individuais de despesa com valores superiores aos permitidos pela legislação.

Ante o exposto, a Abin deve classificar os gastos realizados por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento levando-se em consideração as hipóteses de suprimento de fundos existentes, e não enquadrá-los exclusivamente como peculiares. Para isso, faz-se necessária a edição de normativos internos prevendo todas as hipóteses efetivamente utilizadas pelo órgão. Nesse sentido, cabe oportunamente determinação à Abin para que observe o correto enquadramento e promova a adequação dos seus normativos.

Por fim, foi verificado que recursos sigilosos, no âmbito de processos secretos, foram utilizados para a realização de gastos tipicamente ostensivos, que não se revestiam de caráter sigiloso, seja pela natureza do gasto seja pela identificação do órgão no documento de despesa. A título exemplificativo, observaram-se gastos com aquisição de cartucho, lavagem de veículo automotivo, renovação de assinatura jornal, aluguel de linhas celulares, hospedagens e serviços hoteleiros e locação de veículos, nos processos n.os 221/2002, 1026/2002 e 1174/2003, todos secretos.

Essa constatação foi confirmada, em parte, pelo próprio órgão. A equipe entende que se faz necessária a realização oportunamente de determinação à Abin para que não utilize recursos sigilosos para a realização de gastos que não possuem essa característica.

3.3.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47), e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista.

Concessão indevida de suprimento de fundos

3.4.1 Situação encontrada

Verificou-se concessão de suprimento de fundos via cartão de pagamento a responsável pela guarda ou utilização do material adquirido por esse meio de execução da despesa.

3.4.2 Critério de auditoria

Decreto 93.872/86, artigo 45, § 3º, alínea "b".

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), ambos item 12.1.2.

3.4.3 Evidências

Processo n.º 0680/04 – ostensivo (anexo 2, volume 1, fl. 42), e Ofício n.º 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fls. 51/55).

Relações entregues pelo órgão: rol de responsáveis extraído do SIAFI e de portadores de cartão de pagamento (fls. 61 e 70; anexo 1, volume 1, fls. 11, 12 e 172).

3.4.4 Causas

Ausência de segregação de funções.

3.4.5 Efeitos

Prejuízo ao controle.

3.4.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – fl. 94)

Justifica a concessão em virtude da carência de servidores qualificados e, especificamente em relação ao Processo n.º 0680/04, por ser o portador detentor de alto grau de confiabilidade (item 2.1).

3.4.7 Conclusão da equipe de auditoria

Conforme mencionado anteriormente, o suprimento de fundos na União está regulamentado pelo Decreto 93.872, de 23/12/1986[38]*, que preceitua, nos artigos 45 e 47, as situações em que é possível a concessão.*

Esse decreto fixa, no § 3º do artigo 45, os casos em que não se concederá suprimento de fundos, dentre eles o relativo a servidor que tenha a seu cargo a guarda ou a utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor (alínea "b").

Tal preceito visa garantir controles recíprocos entre as unidades responsáveis por cada uma das etapas que compreendem a execução do suprimento de fundos, quais sejam: especificação da necessidade, aquisição do bem ou serviço, seu recebimento e guarda ou utilização.

Demandada a se pronunciar sobre os controles dos materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos, bem como para apresentar a relação dos responsáveis pela guarda ou utilização desses materiais (Solicitação n.º 8/2006), a Abin, por meio do Ofício n.º 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, informou, em síntese, o seguinte:

(a) Na sede em Brasília, são adquiridos apenas os materiais que inexistem no almoxarifado, após preenchimento pelo requisitante (interessado na compra) do formulário "Pedido de Compra de Material"; o almoxarifado realiza a pesquisa do produto no mercado, adquire o material e os entrega ao requisitante, que, por sua vez, atesta o recebimento. Enquanto o material não é entregue, a guarda fica a cargo do almoxarifado.

(b) Nas Superintendências Estaduais, não há atuação do setor de almoxarifado. As compras são realizadas pelos agentes supridos de acordo com as necessidades imediatas da Unidade (subentende-se que estes se responsabilizam pela guarda do material adquirido).

Constatou-se, do cotejo das relações entregues pelo órgão (rol de responsáveis extraído do SIAFI e de portadores de cartão de pagamento), que houve a concessão de suprimento de fundos a dois coordenadores de material e patrimônio, que se encarregavam, cada qual à sua época, pelo almoxarifado/material em estoque: Reginaldo Alves Ramos e Telmo Broetto, ambos agentes supridos (fls. 61 e 70; anexo 1, volume 1, fls. 11, 12 e 172).

Nas aquisições efetuadas diretamente pelo almoxarifado da Abin, ou por quem se responsabiliza pela guarda do material, verifica-se de pronto a ausência de segregação de funções. Isso torna o ambiente de controle vulnerável, vez que o setor ou a pessoa passa a ser o responsável pela aquisição, recebimento e guarda do bem, até sua eventual distribuição.

Especificamente em relação ao Sr. Telmo Broetto (Processo n.º 0680/04 – ostensivo), a alegação do órgão quanto ao adiantamento feito foi a carência de servidores qualificados e por ser portador de alto grau de confiabilidade. Entretanto, essa alegação não pode ser acatada. Um, porque não se vislumbra, principalmente na sede da Agência, que não haja servidor "qualificado" para receber suprimento de fundos; dois, porque "alto grau de confiabilidade" deve ser inerente ao servidor no exercício de suas funções. Ademais, a ressalva prevista na legislação – quando não houver na repartição outro servidor – não se aplica à Abin, mormente em relação a sua sede. Neste caso, portanto, está claramente evidenciada a afronta à legislação.

A falha em comento foi verificada em inspeção realizada na SA/PR (TC 001.110/2004-0), resultando em determinação "em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo", conforme item 9.2.1.3 do Acórdão 1.783/2004–TCU–Plenário. Considerando que o

---

[38] Decreto alterado pelos seguintes decretos: Decreto 2.289/97 – redação do art. 45, inc. I; Decreto 1.672/95 – redação do art. 45, § 4º; Decreto 5.026/04 – redação do art. 47, revogando o art. 1º do Decreto 2.397/97 e os Decretos 2.497/98 e 3.639/00.

órgão ainda não atentou para esse preceito, cabe oportunamente determinação para alertá-lo quanto a vedação contida no art. 45, § 3°, "b", do Decreto 93.872/86.

3.4.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3°, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 – ostensivo.

Aquisição irregular de material permanente

3.5.1 Situação encontrada

Foram observadas, na análise dos processos de prestação de contas, diversas aquisições de materiais permanentes por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento, tais como: microcomputador, impressora, processador, aparelhos de fax e DVD, televisor, aparelho e bateria de celular, livro etc.

3.5.2 Critério de auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), ambos item 9.6; 02.11.33, item 2.3, anteriormente sob o número 02.11.34, item 2.6 (que trata de compras por meio de cartão de pagamento).

3.5.3 Evidências

Processos nº 0680/04 - ostensivo (anexo 2, volume principal, fls. 166; 170/172), nº 1562/04 e nº 0991/05 – ambos secretos (anexo 1, volume 1, fls. 333/359 e 391/393)

3.5.4 Causas

Entendimento equivocado do órgão.

3.5.5 Efeitos

Execução irregular da despesa por meio de suprimento de fundos.

3.5.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – fls. 96)

Segundo a Abin, as aquisições encontram respaldo no subitem 6.3.2 de sua norma interna: Norma Administrativa nº 01/2002 (item 9.1).

3.5.7 Conclusão da equipe de auditoria

A Macrofunção SIAFI 02.11.21 prescreve que "é vedada a aquisição de material permanente por suprimento de fundos"(item 9.6).

A definição do que seja material permanente encontra-se na Portaria n.º 448, de 13/9/2002, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, considerando o contido no inciso I do artigo 4º do Decreto 3.589, de 6/9/2000, que lhe confere a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Essa norma divulga o detalhamento das seguintes naturezas de despesas: 339030 - Material de Consumo, 339036 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 - Equipamentos e Material Permanente. O objetivo é o de auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil das despesas dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

Nos termos da portaria, material permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. As descrições dos componentes relacionados como "Equipamentos e Material Permanente" se encontram no seu Anexo IV.

A assertiva de que houve aquisição de material permanente fundamenta-se no cotejo entre o material adquirido por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento e os relacionados naquela portaria. Registre-se que não houve questionamento do órgão quanto a essa constatação. O que a Agência alega é que essas aquisições estão respaldas por sua norma interna (NA 01/2002, subitem 6.3.2). Tal dispositivo refere-se à comprovação de despesa suportada por adiantamentos para ação de caráter sigiloso. Nele está prescrito que essas despesas serão classificadas de acordo com a "Tabela de Códigos de Despesas de Recursos Sigilosos", proposta pela Abin e ratificada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – CISET/PR (anexo 1, volume principal, fl. 4).

Essa tabela descreve, como passíveis de serem custeadas com recursos sigilosos, as despesas relativas à aquisição de equipamentos de comunicação, de informática, para instalações e fotográficos

em geral. As descrições de tais despesas, a priori, enquadram-se na classificação do que se entende por material permanente.

Ressalte-se que não obstante a maior parte das evidências terem sido observadas em processos classificados como secretos, constatou-se aquisição dessa natureza também em um dos processos ostensivos. O cerne da questão, entretanto, não é se materiais permanentes podem ser adquiridos com recursos sigilosos, mas sim se podem ser por meio de suprimento de fundos, seja com recursos ostensivos seja sigilosos.

De um lado tem-se uma norma geral que veda as aquisições desses materiais por meio de suprimento de fundos, conforme consignado no item 9.6 da Macrofunção 02.11.21 (anteriormente sob o número 02.11.22) do Manual Siafi, que tem caráter normativo por força da IN/STN 5/1996.

Por outro, tem-se uma norma específica que visa a disciplinar o regime especial de execução a que as despesas peculiares da Abin devem obedecer (NA 01/2002). Não há que se falar em hierarquia entre os instrumentos normativos citados, pois foram emitidos por entidades distintas e amparados igualmente por preceitos estabelecidos em decretos.

Entende-se, de antemão, que a norma da Abin não se contrapõe ao disposto na legislação, uma vez que dispõe tão-somente que a tabela de classificação das despesas de caráter sigiloso servirá de parâmetro para a classificação de tais despesas quando realizadas via suprimento de fundos. Isso não implica, a priori, que todas as despesas nela descritas poderiam ser realizadas por meio de suprimento de fundos. Mesmo que houvesse essa permissão, entretanto, somente poder-se-ia aceitá-la sob condições, senão vejamos.

Conforme salientado no item 3.3 deste relatório, as despesas peculiares estão relacionadas com a atividade-fim exercida pelo órgão ou entidade, atividade esta que impossibilita, face às suas características, a adoção do processo normal de aplicação, sujeitando-se a "Regime Especial de Execução". Entende-se que esse regime possa disciplinar apenas questões específicas que não desvirtuem o processo de suprimento de fundos, como a permissão de adquirir materiais permanentes para atender peculiaridades inerentes àquela atividade.

Dessa forma, a aquisição de material dessa natureza no âmbito da Abin só pode ser aceita se observar às condições das despesas peculiares: (a) ser aplicada nas atividades tipicamente de inteligência e, ao mesmo tempo, (b) não poder, indubitavelmente, ser realizada via processo normal de execução. Caso contrário, sujeitar-se-á à norma geral, que veda esse tipo de transação.

Nas evidências obtidas, verificou-se a aquisição de microcomputador, impressora, processador, aparelhos de fax e DVD, televisor, aparelho e bateria de celular, livro etc. Não há justificativas no sentido de que tais materiais se enquadram nessas condições.

Levando-se em conta que a aquisição de material permanente por si só constitui falha de menor gravidade, sem prejuízo aparente para os cofres públicos, e que a possível fuga aos procedimentos licitatórios foi abordada anteriormente, cabe oportunamente apenas determinação à Abin para que observe esses preceitos.

3.5.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e que comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição.

Insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa

3.6.1 Situação encontrada

As despesas sob a rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais", realizadas no âmbito dos processos secretos, foram suportadas tão-somente por recibos emitidos pelo próprio suprido, com o respaldo de norma interna da Abin.

3.6.2 Critério de auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 11.3 e 11.5 e itens 11.3 e 11.6, respectivamente.

3.6.3 Evidências

Processos sigilosos examinados, relacionados à fl. 132.

NA 01/2002 – item 6.3.3 (anexo 1, volume principal, fl. 29).

3.6.4 Causas

Não detectáveis.

3.6.5 Efeitos

Realização de dispêndios sem a adequada comprovação.

Comentários do Gestor (Ofício n.º 117 Abin/GSIPR, de 27 de abril de 2006 – fls. 90/92; e Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – fls. 99/100)

O órgão alegou a necessidade de preservar o sigilo da fonte (art. 5º, inc. XIV, da CF), manter o sigilo profissional e salvaguardar a segurança do Estado e das pessoas envolvidas. Essas "precauções" se estendem às despesas tipicamente operacionais (gastos enquadrados nos "documentos de despesa firmado pelo servidor"), já que o acesso às referidas despesas poderia comprometer o sigilo do processo como um todo.

Informou, também, que muitas dessas despesas não são comprovadas por meio de comprovantes fiscais, face à peculiaridade da atividade da Abin, e que o Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) mantém controle técnico sistemático sobre as operações de inteligência realizada pela Abin.

Por fim, deixou assente que normalmente apenas esses gastos são cobertos por recibos firmados pelo próprio servidor. Relacionou as seguintes despesas com informantes e colaboradores eventuais: remuneração, gastos com transporte, alimentação e hospedagem.

3.6.7 Conclusão da equipe de auditoria

A Abin, consoante a Lei 9.883, de 7/12/1999, é responsável por atividades de inteligência que, segundo essa norma, visam a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A observância dos requisitos regulares para comprovação de gastos fica prejudicada quando se trata de despesas realizadas no âmbito de processos secretos, ante as peculiaridades das atividades da Abin. Nessa linha o item 6.3.3 da NA 01/2002 da Abin prevê que a comprovação das gratificações a informante e colaborador eventual, por não se poder identificar o beneficiário do pagamento, far-se-á mediante recibos emitidos pelo próprio suprido e atestados pelo dirigente ou superior hierárquico imediato.

Segundo as ponderações do órgão, em resposta à demanda da equipe de auditoria, a finalidade dos pagamentos a informantes e colaboradores eventuais é a obtenção de dados necessários à "produção do conhecimento".

Quanto ao controle desses pagamentos, a Abin informou que:

o diretor do seu Departamento de Operações de Inteligência (DOINT), os controladores de fontes (quem efetuam os pagamentos, supostamente os agentes supridos) e os Coordenadores-Gerais têm conhecimento dos mecanismos de pagamento e controle dos gastos com a administração de fontes;

a chefia direta do "controlador de fonte" tem ciência do pagamento e da "produção da fonte";

o DOINT possui um sistema interno de controle dos gastos com fontes que registra a respectiva remuneração, bem como os gastos para a atividade de controle de fonte.

Pelas informações obtidas e documentos analisados, observa-se que a Abin enquadra na rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais" as despesas relacionadas à remuneração das fontes e também às despesas operacionais de transporte, alimentação e hospedagem, vinculadas às missões correspondentes. Esses gastos em conjunto são comprovados mediante recibo do suprido.

A análise das informações prestadas pela Abin e da legislação pertinente à salvaguarda de assuntos sigilosos, qual seja, a Constituição Federal (art. 5º, incisos XIV e XXXIII), a Lei 8.159/1991[39] *(art. 23, § 1º), o Decreto 4.553/2002*[40] *(arts. 2º, 5º, 13, 17, 32, 37 a 40, 66 e 67), o Decreto 5.301/2004*[41] *(arts. 2º, 4º, 5º e 6º) e a Lei 11.111/2005*[42] *(arts. 2º ao 6º), permite concluir que não haveria óbice à*

---

[39] Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

[40] Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

[41] Regulamenta o disposto na Medida Provisória n.º 228/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. A MP n.º 228/2004 foi convertida na Lei n.º 11.111/2005.

verificação dos documentos solicitados para os agentes de controle no exercício de suas funções, embora seja patente que o acesso aos documentos e às informações sigilosas somente poderia ser disponibilizado após a necessária credencial de segurança.

Cabe destacar, no entanto, que o exame das despesas de caráter secreto ou reservado da Administração Pública está sendo tratado em trabalho decorrente do item 9.3 do Acórdão 1.089/2004-Plenário (TC 001.110/2004-0). Com esse objetivo, foi autuado o TC 014.464/2004-4, ora em instrução na Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG.

Além disso, o objetivo da presente auditoria é verificar a regularidade das despesas realizadas mediante cartão de pagamento, e as principais falhas quanto ao uso dos cartões pela Abin já foram constatadas na fiscalização dos processos ostensivos e demais processos secretos, independentemente do caso específico das despesas na rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais".

De fato, ainda que se valendo do sigilo para garantir a segurança dos dados, é importante que os processos incluam informações adicionais mínimas, inclusive com vistas ao controle interno da destinação dos recursos. Nesse sentido, considera-se que, nos processos de prestação de contas de recursos sigilosos, as despesas devem estar correlacionadas a código que permita a identificação da missão, do processo correspondente no DOINT, bem como a discriminação dos gastos por natureza.

3.5.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto ao fato tratado neste ponto, no seguinte teor:

adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível.

3.7 Outras falhas formais

3.7.1 Situação encontrada

Algumas falhas formais, a seguir relacionadas, foram observadas durante o exame dos processos de prestações de contas:

na organização dos processos: ausência de (i) fatura do cartão, nos raros casos em que houve aquisição de materiais ou serviços na modalidade crédito; e (ii) outros elementos que possibilitem um controle efetivo da despesa realizada, e não somente o documento fiscal;

na comprovação de gastos: inadequação na comprovação de algumas despesas, que totalizaram o montante de R$ 2.280,09, em virtude das seguintes ocorrências: documento sem validade fiscal, 4ª via de documento fiscal, prazo de emissão do documento fiscal vencido e data de emissão do documento fiscal anterior à data de concessão do suprimento;

na proposta de suprimento de fundos: ausência de (i) especificação da finalidade do adiantamento, genericamente descrita nos processos, como, por exemplo, "para atender as despesas dessa Unidade" ou "para atender despesas com material de consumo e outros serviços de pessoa jurídica"); (ii) justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos com a indicação do fundamento normativo no qual o gasto se enquadra;

na concessão de suprimento de fundos: ausência de (i) identificação da motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade; (ii) indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (se somente fatura ou também saque); (iii) apresentação de justificativas, se autorizado algum valor na modalidade saque;

na aplicação dos recursos: prazo de aplicação em grande parte dos processos superior ao permitido na legislação (90 dias da data do ato de concessão do suprimento de fundos), que, por sua vez, distingue-se do estabelecido na norma interna do órgão (NA 01/2002: prazo de 180 dias).

3.7.2 Critério de auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 5.1, 6.4.3, 6.5, 8.2, 11.3 a 11.6.

---

[42] Dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências.

3.7.3 Evidências

Processos de suprimento de fundos examinados (anexo 2).

NA 01/2002 (anexo 1, volume principal, fls. 23/37).

Processos nº 573/02, nº 681/03 e nº 680/04, todos ostensivos (anexo 2, volume principal, fls. 54/55, 107/108, 176); e nº 221/02 - secreto (anexo 2, volume 1, fl. 231), para inadequação na comprovação de despesas.

3.7.4 Causas

Não detectáveis.

3.7.5 Efeitos

Prejuízo ao controle das despesas.

3.7.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – itens 1.1, 15.1, 18.1 e 19 – fls. 93/94; 97/100)

Quanto à comprovação inadequada de despesa, a Abin justifica que as impropriedades se deram em função de erros do agente suprido ou que houve efetivamente o pagamento.

A justificativa para a ausência de especificação da finalidade foi feita segundo o tipo de recurso: para o sigiloso, alegou não existir em virtude de as despesas ocorrerem exclusivamente no elemento de despesa 33903942 (serviços de caráter secreto ou reservado) e serem destinadas a operações de inteligência, cujo planejamento é de conhecimento exclusivo dos servidores envolvidos na operação; para o ostensivo, informou que sua norma permite a não especificação (NA 01/2002 remete ao modelo de solicitação a ela anexada que não prevê expressamente a finalidade).

A citada norma interna também serviu de justificativa para as demais falhas, à exceção da relativa à organização dos processos, para a qual não foi demandada justificativa.

3.7.7 Conclusão da equipe de auditoria

Quanto aos aspectos formais de organização, tem-se que a fatura do cartão deve compor a prestação de contas, conforme dispõe o Manual Siafi, de forma a discriminar as compras a crédito e os saques com o respectivo cartão, dando maior transparência aos gastos realizados. Já a existência de elementos que contextualizem a despesa realizada é necessária para o seu efetivo controle. A título de exemplo, para as despesas com combustíveis não há indicação de elementos importantes para o controle, como o veículo utilizado e a finalidade dessa despesa; para o pagamento de informantes, não há a indicação do codinome do beneficiário e da missão. Tais informações foram observadas apenas em um dos processos analisados (n.º 1.055/2003 - secreto). Entende-se necessário que a Agência utilize, de forma rotineira, esses procedimentos, que possibilitaria ganhos no controle da despesa realizada.

Com o intuito de elidir as referidas deficiências, bem como aumentar o controle das despesas, propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin nesse sentido.

Em relação à comprovação dos gastos, a simples constatação de documentos com impropriedades por si só possibilita concluir pela sua inadequação, já que as normas estabelecidas pelo Manual Siafi prevêem que as despesas realizadas deverão ser comprovadas por meio (1º) de original (2º) de documento fiscal específico, (3º) devidamente atestado, (4º) com data de emissão igual ou posterior à entrega do numerário e compreendida dentro do período fixado para aplicação, (5º) em nome do órgão e (6º) com a declaração de recebimento, por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, da importância paga.

Constata-se, assim, que os seguintes requisitos supramencionados foram desrespeitados: o primeiro, quando da anexação da 4ª via de documento fiscal; o segundo, quando da apresentação de documentos sem validade fiscal (recibo de depósito, nota de venda etc.) ou de documento fiscal com prazo de emissão vencido (portanto, sem autorização do órgão fazendário); e o quarto, quando da apresentação de documento fiscal com data de emissão anterior à data de concessão do suprimento.

A justifica apresentada pela Abin não exime sua responsabilidade ao não impugnar as despesas correspondentes. Entretanto, considerando a baixa materialidade dos gastos, e por se restringirem a poucas ocorrências, cabe oportunamente apenas determinação à Abin para que observe aqueles requisitos.

O Manual Siafi prescreve alguns procedimentos a serem observados para uma adequada utilização do suprimento de fundos, seja por meio do cartão seja pela forma tradicional.

A especificação da finalidade do suprimento e a justificativa da excepcionalidade do seu uso, com a indicação do fundamento normativo no qual se enquadraria (itens I, II ou III do art. 45 do Decreto

93.872/96, ou no art. 47 do mesmo diploma legal), quando da proposta, não são atos dispensáveis ou irrelevantes.

Por meio deles, fica caracterizada a demanda dos materiais e serviços, bem como a necessidade dessa forma de execução da despesa, que deve ser utilizada excepcionalmente, nos casos e nos enquadramentos previstos na legislação. Dessa forma, registra-se o que o departamento ou setor solicitante deseja adquirir e demonstra-se a impossibilidade de realizar essas aquisições por meio da execução ordinária da despesa, permitindo avaliar o enquadramento nas hipóteses de concessão de suprimento de fundos, que, como se observou no decorrer deste relatório, tem influência na aplicação e controle das despesas.

Igualmente relevantes são a motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade, e a indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (se somente fatura ou também saque), necessitando de justificativas, se autorizado algum valor na modalidade saque.

Primeiro, porque a formalização da demanda ao agente suprido é um procedimento essencial para a definição de eventuais responsabilidades. Depois, por ser uma prática recomendável para reduzirem-se os riscos de expor a Administração ao uso indevido dos cartões.

As justificativas apresentadas não procedem. Em relação ao alegado sigilo, não é razoável a ausência total da finalidade do adiantamento. Não se vislumbra prejuízo a essa questão a especificação, ainda que restrita, da finalidade do suprimento de fundos.

Quando ao amparo na norma interna, entende-se que ela só pode prevalecer sobre a norma geral (Manual Siafi) nos aspectos particulares ao regime especial de execução (previsto no art. 47 do Decreto 93.872/86), como a possibilidade de aquisição de material permanente, já comentado no item 3.5 deste relatório.

Agora, aspectos relacionados ao processo do suprimento de fundos, como a forma e o conteúdo da formalização da proposta e da concessão, bem como o prazo de aplicação dos recursos, não podem ser modificados, pois, do contrário, desfigurar-se-á a sistemática de uso e controle eficiente já sedimentada desta forma de execução da despesa.

Em conseqüência à dilação de prazo de aplicação prevista na norma interna (até 180 dias), as prestações de contas, que devem ser apresentadas dentro de 30 dias do término do período de aplicação, poderiam ser exibidas em até 210 dias após a concessão, o que é desfavorável ao controle. A questão é abrandada ante o preceito da norma interna da Abin que exige comprovação parcial dos gastos quando estes atingirem 50% do limite concedido; porém, esse fato poderia ocorrer logo no início da aplicação, não dirimindo os efeitos da extensão do prazo.

Diante do exposto, cabe oportunamente determinação à Abin para que observe os mencionados preceitos normativos.

Ressalte-se que parte do assunto ora discutido foi objeto do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário (TC 001.110/2004-0), exarado à SA/PR, mas em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo, enquadrando, portanto, a Abin. Da mesma forma, os achados descritos nos itens 3.1 e 3.4 deste relatório, também foram, em parte, objeto daquele acórdão (item 9.2).

Não obstante novas determinações sobre tais questões são propostas neste trabalho, de forma a adequá-las às peculiaridades do órgão ora auditado, entende-se que dada a similaridade de alguns fatos observados em ambas as fiscalizações (SA/PR e Abin), e de forma a chamar a atenção da Agência para aquela determinação, cabe oportunamente reforçá-la por meio de determinação a esse órgão para que observe o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário.

3.7.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto às falhas tratadas neste ponto, no seguinte teor:

I - relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento);

para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações adicionais sobre a despesa realizada, como, por exemplo, os utilizados no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 – secreto (pagamentos de combustíveis e derivados), que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96), conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

II – alertar o responsável que a reincidência no descumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92.

4 - Outros Fatos Relevantes

4.1 Regularidade fiscal dos comprovantes de despesa

4.1.1 Considerações da equipe de auditoria

Na fase de planejamento desta auditoria adotou-se, como questão a ser analisada, a verificação da regularidade fiscal dos documentos apresentados pelos fornecedores. O exame desse aspecto foi incluído no escopo desse trabalho em consonância às ponderações realizadas no âmbito do Acórdão 230/2006 – Plenário (auditoria na SA/PR) pelo Exmo. Ministro Relator Ubiratan Aguiar, que entendeu que a auditoria de conformidade determinada pelo Acórdão 1.246/2005-TCU-Plenário (que originou as auditorias na Abin e na SA/PR) deveria englobar esse exame.

Foram selecionados, quando da fase de execução da auditoria, alguns documentos para essa análise. A seleção realizada foi não-aleatória e em função da conjunção dos seguintes fatores: maiores valores, forma de preenchimento do documento e natureza da despesa.

Esse método foi utilizado em virtude da ausência de elementos que pudessem subsidiar uma seleção estruturada ou estatística, já que a Abin adota um sistema de informação que não registra os documentos comprobatórios constantes das prestações de contas.

A seleção abrangeu 20 processos de prestação de contas, correspondendo a 40% dos processos examinados pela auditoria.

Em vista do cronograma definido, as diligências aos órgãos fazendários foram realizadas na fase de elaboração do relatório, por meio dos Ofícios 6ª Secex nºs 425 a 439/2006 (fls. 102/131), os quais contêm em tabela anexo as notas fiscais objeto da diligência. Foram solicitadas averiguações acerca da idoneidade dos documentos fiscais, por meio de indagação das seguintes questões: a) se a empresa tem registro e está ativa/apta no cadastro de contribuintes; b) se o documento fiscal foi autorizado por meio de AIDF e era apto para utilização na data de sua emissão; c) se a operação, especialmente no que se refere ao seu valor, foi declarada à repartição fiscal tal como consta do documento.

Como não houve respostas até o momento, a questão será analisada oportunamente, com base nos elementos a serem encaminhados.

4.2 Inobservância da excepcionalidade do suprimento de fundos tradicional

4.2.1 Situação encontrada

Na fase de planejamento da auditoria, foi solicitado à Abin demonstrativo da despesa total por meio do cartão de pagamento do governo federal, nos exercícios de 2002 a 2005, discriminada por tipo de utilização (Solicitação n.º 01/2006).

Entretanto, o órgão encaminhou, por meio do Ofício nº 459/200/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl. 10), demonstrativos que indicavam a movimentação total com suprimento de fundos, não só por meio do cartão de pagamento, possibilitando constatar a existência de um volume grande de recursos no

suprimento de fundos tradicional, movimentado por meio de conta corrente bancária[43]*. O órgão corroborou essa constatação, após demanda da equipe de auditoria.*

Em cotejo com os valores totais dos gastos via cartão de pagamento informados pela entidade[44]*, observou-se que, à exceção de 2005, cerca da metade dos recursos realizados por meio de suprimento de fundos foram mediante a forma tradicional, conforme tabela abaixo:*

Exercício	**Montantes movimentados por SF via cartão (R$)**	**Montantes movimentados por SF tradicional (R$)**
2002	2.092.980,75	2.082.525,72
2003	1.917.338,00	2.265.415,36
2004	2.227.150,16	2.613.940,21
2005	5.200.262,30	58.492,09

Fonte: demonstrativo e ofício apresentados pela Abin

4.2.2 Critério de auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), ambos item 2.3; IN STN 4/02, arts. 31 e 39; IN STN 4/04, art. 13, § 1º.

4.2.3 Evidências

Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, de 3/5/2006, item 22 (fl. 101).

4.2.4 Causas

Não detectáveis.

4.2.5 Efeitos

Não fruição dos benefícios advindos do uso do cartão de pagamento.

4.2.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR – item 22 – fl. 101)

O órgão justificou o procedimento em face de sua necessidade de utilizar a modalidade saque em espécie, que na sistemática via cartão de pagamento está sujeita a limites máximos individuais (R$ 1.000,00) e diários (R$ 5.000,00).

4.2.7 Conclusão da equipe de auditoria

As normas prescritas no Manual Siafi disciplinam claramente que, somente em caráter excepcional, onde comprovadamente não seja possível utilizar o cartão, pode-se utilizar o suprimento de fundos via conta bancária (tradicional).

A justificativa apresentada pelo órgão não procede, tanto que em 2005 a entidade reduziu de forma significativa essa forma de utilização do suprimento de fundos. Ademais, conforme se verificou anteriormente, a Abin, por algumas vezes, realizou saques com o cartão em valores superiores aos limites indicados.

Considerando que a Abin utilizou, na quase totalidade, a modalidade de saque quando do uso do cartão de pagamento (já tratada no item 3.1 deste relatório), o que faz com que a adoção de uma ou outra sistemática se assemelhe bastante; e que no último exercício analisado (2005) foi observado o caráter de excepcionalidade do suprimento de fundos tradicional, entende-se cabível oportunamente apenas determinação para que o órgão observe esse preceito.

4.2.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à ocorrência tratada neste ponto, no seguinte teor:

restrinja a utilização de contas correntes para a movimentação de suprimento de fundos às situações em que comprovadamente não seja possível o uso do cartão de pagamento do governo federal, conforme dispõem o art. 13, §1º, da IN STN 4/04 e o item 2.3 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi.

5 - Conclusão

As análises desenvolvidas no relatório sustentam as seguintes conclusões:

A Abin adotou o cartão de pagamento do governo federal a partir de 2002. Desde então, utiliza-o tão-somente para uma das hipóteses previstas no Decreto 5.355/2005, qual seja, para a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos (item 1).

---

[43] Ressalte-se que posteriormente tais demonstrativos foram substituídos por outros que só contemplam o suprimento via cartão de pagamento (anexo 1, volumes 1 e 2).

[44] Difere apenas 0,4% dos valores registrado no Siafi.

Os recursos ostensivos e sigilosos movimentados pela Agência são enquadrados em apenas um tipo de suprimento de fundos: o subordinado a regime especial de execução, para atender às peculiaridades da Abin – art. 47 do Decreto 93.872/86 (item 1).

O volume da despesa com o cartão de pagamento do governo federal no período de 2002 a 2005 foi de quase onze milhões e meio de reais. Observou-se nesse período uma pequena variação no montante anual, à exceção do último ano, cuja elevação dos gastos pode ser explicada pela substituição quase que total da forma tradicional de utilização do suprimento de fundos, ou seja, via conta bancária (item 1).

No que tange aos aspectos formais, o nível de organização dos processos de suprimento de fundos analisados foi satisfatório, não obstante existam pontos de melhoria (item 2).

O sistema informatizado da Abin para o controle do suprimento de fundos não fornece dados sobre o volume de gastos por tipo de pagamento (cartão de pagamento ou saque), a distribuição do dispêndio segundo os fornecedores, os comprovantes de despesa apresentados, dentre outros, o que dificulta a extração de informações consolidadas. Não se verificaram grandes discrepâncias entre os dados do sistema e os constantes nos processos de suprimento de fundos examinados (item 2).

A Agência utilizou de forma inadequada o cartão de pagamento do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos: (a) adoção generalizada dessa modalidade (98,75% dos pagamentos), em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade; (b) saques não justificados pelos agentes supridos, que deveriam indicar os motivos da não-utilização da rede afiliada do CPGF; (c) permanência de recursos excedentes em poder dos agentes supridos por períodos superiores ao permitido na legislação; (d) realização de saques vultosos de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos por meio de alguns processos de suprimento de fundos, e não paulatinamente, à medida que as despesas fossem ocorrendo. Disso decorre desvirtuamento do uso do cartão, fazendo com que a maior parte dos benefícios relativos a esse instrumento de pagamento deixassem de ser usufruídos (item 3.1).

O órgão realizou indevidamente por meio de suprimento de fundos despesas com a aquisição de materiais e serviços similares, que deveriam ter sido licitados. Foi constatada a ocorrência, no âmbito de processos de algumas Superintendências Regionais, de fracionamento de despesas com combustíveis, lubrificantes automotivos e manutenção e conservação de veículos. Constatou-se também a aquisição de equipamentos, em processos classificados como secretos, sem que ficasse caracterizado que não poderiam se submeter ao processo normal de aquisição (item 3.2).

Foram observados inúmeros gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III, do Decreto 93.872/86) enquadrados indevidamente pela Abin como peculiares (art. 47 deste diploma legal). Como implicação desse procedimento, foram realizadas várias concessões e pagamentos individuais de despesa com valores superiores aos permitidos pela legislação para gastos de pequeno vulto (item 3.3).

Foi verificado que recursos sigilosos, no âmbito de processos secretos, foram utilizados para a realização de gastos tipicamente ostensivos (item 3.3).

Houve concessão de suprimento de fundos via cartão de pagamento a responsável pela guarda ou utilização do material adquirido, contrariando a legislação pertinente e em desacordo com o princípio da segregação de funções (item 3.4).

Foram constatadas aquisições irregulares de materiais permanentes por meio de suprimento de fundos, cuja natureza não justifica o enquadramento entre os gastos peculiares da Agência (item 3.5).

Foram encontrados documentos apensados aos processos de prestações de contas que não suportam adequadamente os dispêndios correspondentes, em virtude das seguintes ocorrências: documento sem validade fiscal, 4ª via de documento fiscal, prazo de emissão do documento fiscal vencido e data de emissão do documento fiscal anterior à data de concessão do suprimento (item 3.6).

Foi observado que a comprovação das despesas com as fontes humanas (informantes e colaboradores eventuais) no âmbito dos processos secretos, sob a rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais", representaram grande monta de recursos e foram suportadas por recibos emitidos pelo próprio agente suprido. Analisando as peculiaridades dessa despesa e os gastos nela enquadrados, entendeu-se que a Abin deve, após adotar as medidas necessárias para proteção do sigilo, incluir nos processos de prestação de contas demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita identificar a missão e o favorecido, ainda que por codinome, e o processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e deve, ainda, detalhar os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível (item 3.6).

Foram verificadas falhas formais durante o exame dos processos de prestações de contas, mais precisamente na formalização das propostas e concessões de suprimento fundos, bem como no prazo máximo de aplicação dos recursos (item 3.7).

Foi também objeto da auditoria a verificação da regularidade fiscal de documentos apresentados pelos fornecedores e acostados aos processos de prestações de contas. Ante a ausência de respostas dos órgãos fazendários até a presente data, essa questão será analisada posteriormente, quando da análise das audiências ora propostas (item 4.1).

Por fim, foi constatado um volume grande de recursos movimentados pelo suprimento de fundos tradicional no período de 2002 a 2004, por meio de conta corrente bancária, em desrespeito à legislação que prevê a excepcionalidade dessa modalidade de suprimento, cabível apenas quando o cartão de pagamento do governo federal não puder ser utilizado (item 4.2).

Assim, para as irregularidades relatadas nos itens 3.1 e 3.2, está sendo proposta a audiência do ordenador de despesas. Com relação às falhas relatadas nos demais itens deste relatório, está sendo proposto que, oportunamente, sejam feitas determinações corretivas ao órgão.

6 - Proposta de Encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo ao Tribunal:

I.realizar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF 325.905.046-91, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, para que apresente, no prazo de 15 dias, razões de justificativa sobre:

a) utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade de saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade definido pela legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e, especificamente no âmbito dos Processos secretos nºs 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9);

b) aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos Processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3° do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86), e por ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93;

II. encaminhar ao responsável indicado no item anterior cópia deste Relatório, como subsídio para a sua defesa."

3. A seguir transcrevo a instrução da unidade técnica responsável pelo exame da audiência:

"Trata-se do exame da audiência promovida em razão dos fatos apontados no relatório de auditoria às fls. 134/173 e da análise da regularidade dos documentos fiscais utilizados como comprovantes de despesas pelos agentes supridos.

A proposta de encaminhamento contida no referido relatório envolveu a ocorrência das seguintes irregularidades:

utilização inadequada do cartão na modalidade de saque (item 3.1 – fls. 144/149);

despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório (item 3.2 – fls. 149/153).

Em conseqüência dessas irregularidades, a equipe de auditoria propôs a audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, para que apresentasse, no prazo de 15 dias, razões de justificativa sobre a utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal quando da movimentação de suprimento de fundos e sobre aquisições em processos secretos e por dispensa de licitação, sem a devida caracterização dessas excepcionalidades.

A proposta de audiência foi acatada pelo relator, consoante o despacho à fl. 175.

Por intermédio do Ofício 733/2006-TCU/SECEX-6 às fls. 179/180 o responsável foi comunicado dos termos da audiência e, em resposta, encaminhou o Ofício n.º 1493/2006/DA/ABIN/GSI/PR (fls. 181/222).

A Auditoria em tela também adotou como questão a ser analisada a regularidade fiscal dos documentos apresentados pelos fornecedores e utilizados como comprovantes de despesas pelos agentes supridos, em consonância com as ponderações realizadas no âmbito do Acórdão 230/2006 – Plenário (auditoria na Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR) pelo Exmo. Ministro Relator Ubiratan Aguiar, que entendeu que a auditoria de conformidade determinada pelo Acórdão 1246/2005 – TCU – Plenário (que originou as auditorias na Abin e na SA/PR) deveria englobar esse exame.

Foram realizadas diligências aos órgãos fazendários, solicitando averiguações acerca da idoneidade dos documentos fiscais, por meio dos Ofícios 6º Secex n.º 425 a 439/2006 (fls.102/131).

Todavia, as respostas dos entes fiscais (An. 3, fls. 01/358) somente foram encaminhadas a este Tribunal após a conclusão do relatório de auditoria, ficando, portanto, o exame da regularidade desses documentos para momento posterior.

Assim, a presente instrução inclui análise das respostas dos órgãos fazendários, bem como da documentação que, por diligência desta Unidade Técnica, a Abin encaminhou, em 10/08 e 22/11 de 2007, com vistas a comprovar a efetiva realização dos serviços pagos a partir das notas fiscais irregulares identificadas.

2. ANÁLISE DA AUDIÊNCIA

A seguir, nos itens 2.1 e 2.2, serão destacados os achados que motivaram a audiência do responsável, as suas razões de justificativa e a correspondente análise.

2.1 Utilização inadequada do cartão na modalidade de saque

A audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, promovida em razão da utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal, quando da movimentação de suprimento de fundos, elencou os seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade de saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade definido pela legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e, especificamente no âmbito dos Processos secretos nºs 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9).

2.1.1 Razões de Justificativa do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

O responsável inicia sua defesa tecendo considerações e mencionando partes da legislação que regulamenta a utilização de cartão de crédito corporativo no governo federal (fls. 181/185). Em seguida, informa que:

a) a Norma Administrativa nº. 1 da Abin, de 16/01/2002, já justifica a adoção da modalidade saque no caso da utilização dos CPGF. Entretanto, para ampliar a transparência dos gastos desta unidade, será solicitado aos supridos que a justifiquem quando requisitarem seu adiantamento;

b) as superintendências estaduais e as subunidades da Abin estão localizadas distantes da sede e não possuem autonomia administrativa. Fato que dificulta a utilização dos cartões de pagamento do governo federal (CPGFs), que são usados para realizar grande parte dos gastos dessas unidades;

c) nem todos os servidores da Abin devem receber um CPGF ou um suprimento de fundos devido à inconveniência de terem seus nomes divulgados nos sistemas do cartão Visa e no Siafi, visto que, em muitos casos, as operações e a integridade física dos servidores estariam em risco sem o anonimato;

d) mesmo no caso dos recursos ostensivos, a divulgação dos nomes dos servidores pode comprometer o sucesso das missões da Abin e contraria o disposto no art. 9º, caput e seus §§ 1º e 2º da Lei nº. 9883, de 07.12.1999, portanto é conveniente que o menor número possível de servidores atuem como supridos;

e) em operações de inteligência é conveniente que um só suprido receba o numerário e o repasse às equipes, para melhor controle e agilidade, além do óbvio sigilo. Complementa que a utilização exclusiva da modalidade crédito pelo suprido seria prejudicial ao expediente interno, visto que esse servidor teria

que se deslocar constantemente, portanto com vista a agilizar as aquisições o repasse de dinheiro seria mais eficiente;

f) na área operacional é imperativo o uso do saque em espécie, pois um mesmo agente suprido pode sacar numerário para mais de uma equipe de inteligência, que pode ficar incomunicável em suas missões por períodos superiores a trinta dias;

g) no caso dos recursos sigilosos, o suprido deve ter a sua disposição, a qualquer momento, quantia suficiente para iniciar uma operação de inteligência de emergência. Complementa que as normas em vigor permitem saques de até R$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia, valor insuficiente para iniciar muitas das operações de inteligência, pois estas envolvem deslocamentos que não podem ser cobertos por recursos ostensivos;

h) também nos casos de pagamentos de fontes, os recursos devem estar a disposição, pois em algumas situações os informantes/colaboradores recebem em dinheiro e nem sempre com data marcada;

i) os diplomas legais proíbem que sejam cobradas taxas sobre o preço praticado quando utilizado o cartão de crédito corporativo, no entanto os fornecedores praticam desconto médio em torno de 5% para pagamento em dinheiro, pois as operadoras de cartão cobram taxa de administração;

j) o Ministério do Planejamento em suas apresentações realça que a integração com o sistema do Banco do Brasil disponibilizará informações periódicas nos sítios governamentais na internet, mas com proteção das informações de caráter privilegiado ou sigiloso, conforme legislação específica. Entretanto, como as necessidades da atividade de inteligência são mais específicas do que as dos demais órgãos governamentais, mesmo os gastos ostensivos não devem ter seu perfil publicado;

l) a fatura enviada pelo correio associa o nome do servidor à Abin de forma aberta e permanece por tempo indeterminado nos setores de protocolo e portaria dos edifícios das superintendências estaduais e subunidades, vulnerabilizando o sigilo e expondo os servidores;

m) o oficial de inteligência, em operações, não deve carregar consigo nenhum documento que possa associá-lo à Abin. Portanto, portar um CGPF, que pode ser rastreado, é um risco desnecessário. Complementa que técnicas para o uso de recursos financeiros para obtenção de dado negado não devem ser detalhadas sob risco à segurança nacional;

n) os CPGFs secretos não apresentam as Armas da República estampadas, no entanto, o sistema ao emitir um comprovante insere o nome "ABIN" sob a linha de assinatura, tal fato também inviabiliza o uso do Cartão de Crédito Corporativo em atividades de inteligência;

o) em operações de inteligência, considerando-se o sigilo e a agilidade requerida, um servidor não deve e não pode ficar dependente da aceitabilidade do CPGF ou da existência de rede credenciada;

p) a utilização do CPGF na modalidade crédito não está isenta de problemas técnicos e cita como exemplo a compra de passagem aérea pelo diretor-geral do órgão que não teve sua cobrança apresentada no Banco do Brasil, sendo a situação regularizada dois meses depois após intervenção da Abin;

q) com a atual metodologia do cartão de crédito corporativo, o órgão pagador, que se localiza em Brasília, seria obrigado a pagar faturas do Banco do Brasil, sem que os documentos comprobatórios chegassem em tempo de serem checados, prejudicando a capacidade de glosa. E complementa que a norma administrativa da Abin dispõe que:

"...

5. COMPROVAÇÃO

5.1 Após 30 (trinta) dias do término do prazo de aplicação ou ocorrendo a realização de despesas no valor igual ou superior a 50% do limite concedido, sendo determinante o fato que ocorrer primeiro, o Portador (agente responsável pela aplicação) deverá apresentar o processo de prestação de contas, contendo os seguintes documentos:

..."

r) como se pode constatar da letra acima, caso os documentos sejam encaminhados após 30 (trinta) dias do término do prazo de aplicação, as faturas serão pagas com atraso, fato que justifica o formato adotado da utilização do CPGF na modalidade saque. Menciona também que, na maioria dos órgãos públicos, os supridos encontram-se na mesma localidade do órgão pagador ou próximo a ele, não sendo justificável comparações com relação a Abin;

s) notificações foram enviadas com as recomendações de que o entesouramento deve ser evitado, de que os saques que deverão permanecer por tempo maior do que três dias em poder dos supridos sejam justificados e de que os saques que não tenham esta justificativa deverão ser recolhidos;

t) todos os lançamentos contábeis foram realizados e os documentos fiscais permanecem arquivados no órgão, que é singular e ampla transparência implicaria em prejuízos às suas atividades operacionais e a segurança nacional.

Análise das justificativas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

Inicialmente, é válido ressaltar o caráter excepcional do procedimento de saque, que é exaustivamente regulamentado nas normas regentes (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi[45]*).*

Ressalte-se que, sobre o assunto, foi exarada determinação à SA/PR, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo (enquadrando, portanto, a Abin), para que atentassem para o caráter excepcional da realização de saques de recursos da Conta Única (item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004).

A Norma Administrativa nº 1 da Abin dispõe, no subitem 4.8, que:

"A despesa poderá ser paga, também, em espécie, para o que o servidor (Portador) deverá retirar os recursos financeiros correspondentes do limite concedido por meio do Cartão de Crédito Corporativo."

Tal norma visa disciplinar o regime especial de execução a que as despesas peculiares da Abin devem obedecer. Entretanto, o fato de estar expresso em seu texto que a despesa ***poderá*** *ser paga em espécie não justifica a adoção da modalidade de saque indiscriminadamente no caso da utilização do CPGF.*

Normativos posteriores e de hierarquia superior (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi, item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário) determinam o caráter excepcional da realização de saques de recursos da conta única e dispõem que caso o saque seja justificável, o procedimento dependerá de prévia autorização do ordenador de despesas, que deverá ser formalizada, explicitando-se os fundamentos que a justificaram.

Com relação as letras "b" e "l", não se justifica a utilização de saque em virtude de dificuldades operacionais internas, pois cabe ao órgão adotar medidas necessárias para sanar eventuais problemas de organização.

Entende-se que, em alguns casos, é necessário que a Abin faça os pagamentos por meio de moeda corrente. É o que ocorre, por exemplo, nos pagamentos de gratificações feitos a colaboradores eventuais e informantes, por prestarem serviços à Agência de natureza peculiar e em caráter sigiloso. Outro caso a ser acatado é o da realização de despesas em lugares inóspitos, onde pode não haver estabelecimento comercial ou prestador de serviço afiliado à rede da operadora do cartão. Existem, ainda, outras situações em que durante a realização da despesa não se pode identificar o nome da Abin, como nos gastos realizados durante investigações feitas por seus agentes. A identificação da Agência pode comprometer o resultado da operação realizada. Entretanto, para alguns desses casos, a situação pode ser contornada mediante a utilização de cartão, já existente na Abin, em que não há a identificação do governo federal e do órgão. Enfim, o procedimento caberia apenas para parte dos gastos sigilosos.

Com relação às letras "c", "d", "e", "f", "g", "h", "m" e "o", observa-se que, em situações ***excepcionais*** *e devidamente* ***justificadas*** *como as mencionadas acima é válida a utilização da modalidade de saque. Entretanto, conforme mencionado no relatório de auditoria (fl.147), a Abin tem utilizado o saque de forma generalizada, o que contraria a disposição legal sobre o assunto.*

No que se refere à letra "i", observa-se que o desconto fornecido para pagamento a vista não pode ser utilizado como motivo para que a compra seja realizada com saque ao invés de cartão de pagamento, pois estar-se-ia desvirtuando a utilização e os fins para os quais o cartão de pagamento foi criado, além de contrariar a legislação que regulamenta a utilização do CPGF.

Com relação à letra "n", o fato de o sistema imprimir o nome "ABIN" sob a linha de assinatura no caso dos CPGFs secretos não justifica a utilização da modalidade de saque, pois a Abin poderia mudar

---

[45] Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 8.4 a 8.9 e itens 8.4 a 8.8, respectivamente; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.33, anteriormente sob o número 02.11.34 (que trata de compras por meio de cartão de pagamento), item 2.3.5 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente.

essa sistemática em contato com o Banco do Brasil para que não houvesse a identificação do órgão. Aliás, caberia à Abin avaliar a utilidade dessa prática que poderia reduzir a utilização de saques pelo órgão e, se for o caso, providenciar, junto ao Banco do Brasil, a exclusão da identificação da Agência nos cartões.

O responsável menciona na letra "p" a ocorrência de problemas técnicos no envio de cobrança de passagem aérea para o Banco do Brasil, entretanto trata-se de ocorrência isolada a que os órgãos usuários do cartão de pagamento estão sujeitos e não justifica a utilização generalizada de saque.

Com relação às letras "q" e "r", o fato de a data de vencimento da fatura ser anterior à data da prestação de contas do portador não implica que eventuais despesas irregulares de um mês não possam ser posteriormente glosadas.

Nas letras "j" e "t", o responsável faz considerações gerais sobre a necessidade de sigilo da Abin, que em nada justificam a adoção generalizada da modalidade de saque, bem como à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação.

As recomendações propostas na letra "s" visam coibir futuros entesouramentos e que, caso ocorram, sejam devidamente justificados. Entretanto, não há justificava para a permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos no âmbito dos Processos secretos n°s 258/05, 682/05 e 991/05.

Entende-se, portanto, que as alegações dos responsáveis trazidas aos autos justificam em alguns casos a utilização de saques com o cartão de pagamento do governo federal. Entretanto, em outros casos ocorreu desvirtuamento do uso do cartão. Peculiaridades das atividades de inteligência e descontos para pagamento em espécie não justificam a realização generalizada de saques.

Conforme mencionado no Relatório de Auditoria, a Abin praticamente só utiliza a modalidade de saque, chegando esse percentual a 99,9% das despesas com suprimento de fundos. Tal situação se manteve nos exercícios de 2006 e 2007. Consulta ao Siafi indica que 100% da despesa efetuada pela Abin por meio do CPGF em 2006 (R$ 6.682.875,00) e 2007 (R$ 11.580.847,06), correspondeu à modalidade de saque. Chama a atenção o fato de que o volume de recursos sacados quase dobrou em 2007 em relação à 2006, o que aumenta a relevância da ocorrência.

Além de suas atividades fim, a área administrativa da Abin contrata serviços e compra como os demais órgãos. Ainda que se admita um percentual maior de saques (em relação a outros órgãos) associado às peculiaridades da Agência, o percentual praticado de quase 100% revela uso abusivo, pois implica que a totalidade dos recursos ostensivos, que não se submetem a excepcionalidade da atividade de inteligência, estão sendo realizados exclusivamente por meio de saque, contrariando as normas e descumprindo orientação deste Tribunal.

Dessa forma, entende-se que as razões de justificativa do responsável quanto a esse ponto devam ser rejeitadas.

Assim, propõe-se aplicar ***multa*** *ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, § 2º e 268, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, em face da adoção generalizada do cartão de pagamento na modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º, vigente à época; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário.*

Além disso, propõe-se ***determinação*** *à Abin, quanto à irregularidade tratada nesse ponto, para que:*

- observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que, para os gastos que não se enquadram nas peculiaridades previstas no art.47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos; e

- condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente).

Com relação à permanência de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos, observa-se que a Abin não justificou esse ponto no âmbito dos Processos secretos n°s 258/05, 682/05 e 991/05. Entretanto, o responsável relata em sua justificativa que está tomando providências para que o entesouramento seja evitado, os saques que permanecem por tempo maior do que três dias em poder dos supridos sejam justificados e os saques que não tenham esta justificativa sejam recolhidos.

Considerando que em alguns processos (n º 991/05, analisado no item 2.2, n º 682/05) houve justificativa para que a compra fosse realizada mediante saque; e que a Abin está tomado as providências necessárias para que a permanência de recursos por prazo superior ao previsto na legislação não mais ocorra, as razões apresentadas podem ser acatadas quanto a essa irregularidade. Sendo assim, propõe-se ***determinação*** *à Abin, quanto este ponto, para que:*

- observe os preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8).

2.2 Despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório

A audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, promovida em razão das aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos Processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, decorreu de não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3° do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86), e ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93.

2.2.1 Razões de Justificativa do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

O responsável informa que:

a) *as compras de materiais e contratações de serviços destinados a suprir necessidades da atividade de inteligência são efetivadas segundo o que preconiza a Lei º 9.883/99. Tal dispositivo informa, em seu art. 9º, que os atos da Abin cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas deverão ser publicados em extrato e que a obrigatoriedade de tal publicação é independente de os recursos utilizados serem de caráter ostensivo ou sigiloso;*

b) o art. 1º do Decreto n º 2.295/97 dispõe que:

"...

Art 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à:

I - aquisição de recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais;

II - contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico;

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

Parágrafo único. As dispensas de licitação serão necessariamente justificadas, notadamente quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, cabendo sua ratificação ao titular da pasta ou órgão que tenha prerrogativa de Ministro de Estado. *(grifo do autor)*

..."

c) sendo assim, as compras de materiais e contratações de serviços que possam comprometer a segurança nacional são efetivadas segundo o Decreto n º 2.295/97 e os atos delas decorrentes são publicados em extrato;

d) durante o exercício de 2004, foram disponibilizados no orçamento da Abin recursos na ND 449052 na Ação Orçamentária "Ações de Caráter Sigiloso", o que implicaria na aquisição por inexigibilidade ou dispensa. Entretanto, em alguns casos a simples publicação dos atos anteriormente descritos viola a necessidade do sigilo, a segurança nacional e a segurança da operação de inteligência, tornando a utilização do saque no CPGF imperativa. As compras dos equipamentos de comunicação a que se refere o Processo n º 0991/05 e parte das compras do Processo n º 1562/04 se encaixam nesse caso;

e) a aquisição de equipamentos de comunicação e outros tem por finalidade equipar local que, caso seja necessário, podesse formar estória de cobertura ou casa de apoio para as atividades de inteligência e, para isto, a nota fiscal do item, em caso de transporte, não pode conter o nome da Abin;

f) no Processo n º 0991/05, segundo explicações do suprido, os aparelhos adquiridos, bem como as licenças de uso de software destinam-se à utilização em situações de extrema sensibilidade, nas quais o sigilo é absolutamente imprescindível. Ademais, informa que a simples menção ao fato de que a Abin comprou equipamentos de determinado fabricante, possibilitaria que serviços de inteligência e/ou organizações adversas tivessem mais facilidades na busca de meios para identificar as operações, o que, sem dúvida, poria em risco a segurança nacional. Portanto, a única solução é a compra de tais equipamentos por meio de recursos sigilosos;

g) da mesma forma, no Processo n º 1562/04, os equipamentos adquiridos destinam-se a comunicações sigilosas e necessitam da proteção quanto a sua origem;

h) os demais itens do Processo n º 1562/04, segundo explicações do suprido, foram adquiridos para a montagem de escritórios de fachada ou casas de apoio para operações de inteligência. Esses itens podem ter que ser abandonados a qualquer momento, em função de necessidades específicas da operação. Também podem ter que ser transportados de um estado para outro, ocasião na qual a nota fiscal é necessária, ou ainda a declaração do órgão detentor do patrimônio. Menciona que esse fato vulnerabiliza a necessidade de sigilo, pois ambos os documentos ligariam os bens à Abin, o que é desaconselhável tendo em vista a óbvia necessidade de sigilo;

i) os materiais permanentes adquiridos com recursos sigilosos são tombados, constando de sua descrição, nos sistemas informatizados, somente o código de despesa, conforme Tabela de Códigos de Despesas com Recursos Sigilosos. Isso faz com que o menor número possível de servidores tenha conhecimento do que se trata, mantendo-se assim o controle do material. No caso de ser aproveitado em outra unidade, procede-se a correção da descrição do bem, que passa a ser controlado da maneira normal, sem chamar a atenção do fato de ter sido adquirido por meio de recursos sigilosos;

j) o ordenador de despesas da Abin, apesar de ser um analista de informações, deve se submeter ao princípio da compartimentação, que preconiza que ninguém deve ter conhecimento de algo que não necessite saber, pois nas operações de inteligência, quanto mais pessoas souberem de seus objetivos e alvos, maior será a possibilidade de comprometimento do sigilo. Portanto, o diretor de administração da Abin, ordenador de despesa por delegação, não é informado dos objetivos e alvos das operações de inteligência, nem é consultado sobre as aquisições de materiais e serviços realizadas por meio dos documentos comprobatórios dos gastos realizados, disponibilizados somente após a realização das operações. Por isso, não cabe ao ordenador de despesas questionar esses gastos, tampouco se pode responsabilizá-lo por esses atos. O relatório de gestão referente aos recursos sigilosos é assinado pelo diretor-geral da Abin, autoridade que tem conhecimento das operações de inteligência, de seus objetivos e alvos, assim como o diretor do departamento de operações de inteligência;

l) nas operações de inteligência, a Abin necessita de veículos diversificados e de cores variadas. Por essa razão, seus veículos não são caracterizados como veículos oficiais e podem ser utilizados tanto administrativamente, como em operações de inteligência e, para tanto, utilizam placas vinculadas (placa cinza). Dessa forma, fica inviabilizada a realização de certame licitatório para abastecimento e manutenção de veículos para as Superintendências Estaduais, pois isto significaria identificar esses veículos, pelo menos para o contratado, o que violaria a necessidade de sigilo. Conclui que, ao abastecer em postos variados e realizar manutenção em oficinas diversas, minimiza-se o comprometimento do sigilo.

Análise das justificativas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

A defesa trazida pelo responsável justifica em parte a impossibilidade de os processos se subordinarem ao processo normal de aquisição e a extrapolação do limite de dispensa de licitação.

A informação constante da letra "d" de que, em alguns casos, a simples publicação dos atos de compra de materiais e contratações de serviços secretos viola a necessidade de sigilo, a segurança nacional e a segurança da operação de inteligência pode ser aceita como justificativa para aquisição de alguns equipamentos por suprimento de fundos.

Com relação ao Processo n º 0991/05, as informações de que a aquisição de aparelhos e de licenças de uso de software destina-se à utilização em situações de extrema sensibilidade, nas quais o sigilo é absolutamente imprescindível, são razoáveis e podem ser aceitas para justificar a compra por meio de recursos sigilosos. Ademais, como informa o responsável, a identificação do fabricante

possibilitaria que serviços de inteligência adversos tivessem mais facilidades na busca de meios para identificar as operações.

A aquisição realizada no Processo n º 0991/05, referente a licença de uso de software, poderia até ser enquadrada no inciso IX do art. 24 da Lei de Licitações, regulamentada pelo Decreto 2.295/1997[46]*. Entretanto, pela legislação que rege a matéria, deveria ter sido publicado em extrato o ato de dispensa (art. 9º da Lei 9.883/99).Como tal fato violaria a necessidade de sigilo do órgão de origem, entende-se justificável a utilização de suprimento de fundos na modalidade saque.*

Com relação ao Processo n º 1562/04, as informações trazidas pelo responsável de que os equipamentos adquiridos destinam-se a comunicações sigilosas e necessitam da proteção quanto a sua origem, podem ser consideradas como justificativa para a aquisição via suprimento de fundos.

As informações prestadas na letra "h" podem justificar a necessidade de sigilo dos demais bens do Processo n º 1562/04 e sua aquisição por suprimento de fundos. Entretanto, deve estar claro que tais aquisições devem ser feitas em casos estritamente necessários, em que a identificação do órgão possuidor dos bens possa realmente comprometer o sigilo das operações.

Cabe mencionar que a utilização de suprimento de fundos nos processos n º 0991/05 e n º 1562/04 foi justificada pelo responsável somente após a audiência, sendo que deveriam ter sido justificadas nos respectivos processos de prestação de contas.

As informações trazidas na letra "l" podem assinalar a inconveniência da realização de certames licitatórios para abastecimento e manutenção de veículos. Entretanto, para que isso ocorra, deve estar bem caracterizado o princípio da excepcionalidade e comprovada a impossibilidade de subordinar essa despesa ao processo normal de aquisição, o que não ocorreu. Nesse sentido, propõe-se acatar as justificativas quanto a esse ponto e ***determinar*** *a Abin que:*

proceda à licitação para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, especialmente combustíveis e lubrificantes e manutenção e conservação de veículos, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei.

restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas.

3. ANÁLISE DAS CONSIDERAÇÕES ÀS DETERMINAÇÕES QUE SERIAM OPORTUNAMENTE PROPOSTAS

O responsável fez considerações, que serão analisadas a seguir, em relação a algumas determinações, mencionadas no relatório, que seriam propostas oportunamente.

3.1 Gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos

Com relação a essa irregularidade foram propostas oportunamente determinações à Abin no seguinte teor:

restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47), e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista.

3.1.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável informa que:

---

[46] **Art. 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à: (...)**

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

ocasionalmente, despesas aparentemente ostensivas são na verdade despesas sigilosas por terem sido realizadas em função de estórias de cobertura para operações de inteligência não cabendo ao ordenador de despesas julgá-las, pois não possui os elementos necessários para tal;

no caso do Processo 221/2002, as operações são compatíveis com operações de inteligência, pois muitas vezes o agente precisa justificar sua presença em algum lugar comprando algum material ou ainda contratando serviços para escritórios de fachada/cobertura;

nos casos dos Processos 1026/2002 e 1174/2003, embora as despesas tenham sido realizadas em função de operações de inteligência o suprido deixou de observar as normas e a necessidade de sigilo ao permitir a identificação da Abin como beneficiária das aquisições ou contratações. Menciona que o ordenador de despesa na época aceitou tais gastos em função da necessidade da atividade de inteligência e, em seguida, repreendeu o suprido determinando que tal situação não mais ocorresse.

Análise

As informações trazidas pelo responsável não são suficientes para suprimir as determinações que serão propostas. Essas deliberações não visam restringir a execução de despesas de caráter sigiloso, mas garantir que sua ocorrência esteja condicionada à devida comprovação.

Nesse sentido, as justificativas são pontuais e não elidem a necessidade de que haja fundamentação desse tipo de despesa, bem como da adequação dos normativos internos da Abin às demais hipóteses de suprimento de fundos que não a prevista no art. 47 do Decreto 93.872/86

A justificativa genérica apresentada na letra "b" é insuficiente para explicar o motivo dos gastos terem sido realizados com recursos sigilosos.

Com relação a letra "c", observa-se que o suprido deixou de observar um dos requisitos mínimos necessários para a operação de inteligência, que é a não identificação da Abin.

Sendo assim, com relação a essa irregularidade ratifica-se ***determinação*** *à Abin nos termos mencionados anteriormente.*

3.2 Concessão indevida de suprimento de fundos

Com relação a essa impropriedade foi proposta oportunamente determinação à Abin no seguinte teor:

relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3°, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 – ostensivo.

3.2.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável informa que:

a) na sede em Brasília, são adquiridos apenas os materiais que inexistem no almoxarifado, após preenchimento pelo requisitante do formulário "Pedido de Compra de Material"; o almoxarifado realiza a pesquisa do produto no mercado, adquire o material e os entrega ao requisitante, que, por sua vez, atesta o recebimento. Enquanto o material não é entregue, a guarda fica a cargo do almoxarifado;

b) nas Superintendências Estaduais, não há atuação do setor de almoxarifado. As compras são realizadas pelos agentes supridos de acordo com as necessidades imediatas da Unidade (subentende-se que estes se responsabilizam pela guarda do material adquirido);

c) a Abin regularizou a situação designando outro funcionário para a atividade.

3.2.2 Análise

A argumentação apresentada nas letras "a" e "b" foi a mesma apresentada pela Abin no Ofício n º 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, já analisada no relatório de auditoria.

A letra "c" informa apenas que a situação foi regularizada. Entretanto, para que a impropriedade não mais ocorra, propõe-se manter a ***determinação*** *à Abin*

3.3 Aquisição irregular de material permanente

Com relação a essa impropriedade foi proposta determinação a ser feita oportunamente à Abin no seguinte teor:

restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e que comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição.

3.3.1 Considerações feitas pelo responsável

A argumentação apresentada pelo responsável é similar a já apresentada no item 2.2.1, com a complementação de que o Processo n º 680/2004 não foi utilizado para a aquisição de material permanente.

3.3.2 Análise

Observa-se que a argumentação trazida é igual a já analisada no item 2.2.2.

A informação de que o Processo n º 680/2004 não foi utilizado para a aquisição de material permanente é improcedente, pois como se observa dos autos (anexo 2, volume principal, fls. 166; 170/172) o processo mencionado tratou da aquisição de livros e processador para computador.

Tendo em vista que não foi trazido elemento novo que pudesse suprimir a impropriedade, propõe-se que seja mantida a ***determinação*** *à Abin.*

3.4 Insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa

Com relação a essa impropriedade foi proposta oportunamente determinação à Abin com o seguinte teor:

adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível.

3.4.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável utiliza-se da mesma argumentação já mencionada no subitem 2.2.1, letra "j", e acrescenta que:

estão sendo realizados estudos no Departamento de Operações de inteligência para o estabelecimento de um procedimento que permita maior transparência nos gastos com informantes/colaboradores, que atendam às necessidades do controle sem desconsiderar as necessidades de manutenção do sigilo;

aperfeiçoamentos administrativos e medidas corretivas estão em curso desde o exercício de 2004, com vista a certificar aos órgãos de controle interno e externo a correta utilização dos recursos sigilosos, entre elas, por sugestão do Ordenador de Despesas, a criação de um colegiado de diretores com finalidade de atestar a validade dos gastos secretos e verificar a regularidade das despesas executadas.

3.4.2 Análise

As informações trazidas relatam de forma genérica a realização de estudos para que se adotem procedimentos pela Abin com maior transparência e controle nos gastos com informantes/colaboradores eventuais sem prejudicar a necessidade de sigilo. Além disso, o responsável menciona a adoção de medidas corretivas para a certificação da regularidade dos gastos secretos.

Entretanto, tendo em vista que as informações trazidas são genéricas, que a adoção de procedimentos ainda está em fase de estudo e que tais medidas devem ser avaliadas quanto a oportunidade e conveniência de implementação, propõe-se que seja realizada ***recomendação,*** *e não determinação****,*** *à Abin nos termos anteriormente citados.*

3.5 Outras falhas formais

Com relação a essas falhas, foi proposta oportunamente determinação à Abin com o seguinte teor:

I - relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento);

para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações adicionais sobre a despesa realizada, como, por exemplo, as utilizadas no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 – secreto (pagamentos de combustíveis e derivados), que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

d) proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa

por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96), conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

e) proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

II – alertar o responsável que a reincidência no descumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92.

3.5.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável menciona que:

os comprovantes dos saques, extratos e demonstrativos são anexados, entretanto, as faturas dos cartões de crédito não o são por não serem emitidas tendo em vista a utilização da modalidade saque;

mapa de registro de utilização de veículos já existe na Abin, mas não foi alvo da auditoria e não compõe a prestação de contas dos supridos;

a norma da Abin permite a utilização no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

orientações aos supridos estão sendo encaminhadas para melhorar a qualidade das comprovações de despesas (Anexo B – fls. 216/218). Neste sentido, foram emitidas orientações para que somente os documentos fiscais originais sejam anexados;

também estão sendo emitidas instruções para que nas solicitações de concessão de suprimento de fundos, a justificativa para a utilização da modalidade saque, bem como a identificação da motivação do ato sejam melhor descritas.

3.5.2 Análise

Em relação ao exposto no item "a", o relatório de auditoria (fl.164) constatou a ausência da fatura do cartão mesmo nos poucos casos em que houve realização das despesas na modalidade crédito. Dessa forma, não procede a argumentação do responsável.

Na letra "b", o responsável menciona a existência de mapa de registro de utilização de veículos. Entretanto, tal explicação não suprime a determinação a ser proposta, que é referente a exigência de informações adicionais dos supridos com relação a ***todas*** *as despesas realizadas com suprimento de fundos. Ademais, a existência de mapa não impede que se exijam informações adicionais do suprido nas prestações de contas.*

As informações trazidas nas letras "d" e "e" apenas relatam medidas corretivas que serão realizadas, entretanto não explicam as falhas formais para as quais as determinações previstas nas letras "d" e "e" do item 3.5 serão propostas.

Com relação a letra "c", observa-se que, conforme já discutido no relatório de auditoria (subitem 3.7.7 à fl. 165), a norma geral – Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.2 – deve prevalecer sobre a norma interna da Abin (NA 01/2002).

Observa-se, portanto, que as novas informações trazidas não explicam as falhas apontadas no relatório de auditoria. Sendo assim, propõe-se que seja mantida a ***determinação*** *à Abin, nos termos anteriormente indicados nos itens I e II.*

A proposta de item 4.2.8 torna-se desnecessária ante a edição do Decreto 6.370/2008, que inclui o §5º no art.45 do Decreto 93.872/86 e torna obrigatório o uso do Cartão de Pagamento na efetivação de despesas com suprimento de fundos.

ANÁLISE DA REGULARIDADE FISCAL DOS COMPROVANTES DE DESPESA

No decorrer dos trabalhos de auditoria, documentos fiscais apresentados como comprovantes de despesas efetuadas por meio de suprimento de fundos, nas respectivas prestações de contas, foram coletados para verificação de sua regularidade.

A seleção realizada, conforme Relatório de Auditoria (fl.168), foi não-aleatória e em função da conjunção de alguns fatores, como maiores valores, forma de preenchimento do documento e natureza da despesa. Utilizou-se esse método em virtude da ausência de elementos que pudessem subsidiar uma seleção estruturada ou estatística, haja vista que a Abin adota um sistema de informação que não

registra os documentos comprobatórios constantes das prestações de contas. Foram abrangidos 20 processos de prestação de contas, correspondendo a 40% dos processos examinados pela auditoria.

Por meio de diligências aos diversos órgãos fazendários das localidades de emissão das notas fiscais, foram solicitadas informações sobre a idoneidade desses documentos. Questionou-se: se a empresa tinha registro e estava ativa/apta no cadastro de contribuintes; se o documento fiscal havia sido autorizado por meio de AIDF (Autorização para Impressão de Documento Fiscal) e era apto para utilização na data de sua emissão; e se a operação, especialmente no que se refere ao seu valor, havia sido declarada à repartição fiscal tal como consta do documento. (Ofícios nas fls. 102/131)

Foram oficiadas aos órgãos fazendários um total de 84 notas fiscais, que perfaziam um montante de R$ 87.558,53. Desses quantitativos, obtivemos informações para 76 notas em um total de R$ 78.410,95. Não foram encaminhadas respostas pelos entes fiscais dos municípios do Rio de Janeiro e de Manaus. (Ver planilha às fls. 335/338)

Em suas respostas, os órgãos de receita indicaram que notas fiscais apresentavam irregularidades, tais como incompatibilidade entre os valores da 1º via (que integra o processo de prestação de contas do suprimento) e das demais vias (que se encontram em poder do fornecedor e dos órgãos fazendários) – popularmente denominada "nota calçada", ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal (ausência de AIDF) – popularmente denominada "nota fria", emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos.

As irregularidades apontadas estão distribuídas conforme o quadro:

Irregularidades	**Quantidade de Notas**	**% em Relação ao Total de Notas (76)**	**Valor Total das Notas (R$)**	**% do Valor Total em Relação ao Montante Total (R$ 78.410,95)**
AIDF[1]	2	2,6 %	1.016,00	1,3%
Divergência Entre Vias[2]	8	10,5 %	15.716,26	20 %
Empresa Inativa[3]	1	1,3 %	356,00	0,5%
Tributos Não Recolhidos[4]	6	7,9 %	2.904,50	3,7 %

1) Notas sem AIDF (Autorização para Impressão de Documento Fiscal) ou com emissão fora do prazo estabelecido pela AIDF.

2) Notas com divergência de valores entre a primeira via e as demais vias em posse do fornecedor e do órgão fazendário.

3) Nota emitida após a suspensão das atividades da empresa.

4) Notas em que não foram recolhidos tributos ou foram recolhidos apenas parcialmente. Estão excluídos desses quantitativos as notas com irregularidades na AIDF, as notas com divergência entre vias e a emitida por empresa inativa, nas quais, naturalmente, existe ausência de recolhimento ou recolhimento parcial de tributos.

Irregularidades em documentos fiscais utilizados para comprovação de despesas realizadas por meio de suprimento de fundos mediante cartão de pagamento já foram objeto de exame por este Tribunal no âmbito do TC 007.512/2006-0 (Acórdão n.º 470/2007 – P), que tratou de auditoria realizada na Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR, com o objetivo específico de examinar a regularidade desses documentos na realização de despesas efetivadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF.

Naquela oportunidade, o Exmo. Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, consignou em seu Voto condutor que

o exame da regularidade fiscal de documentos não é um fim em si mesmo para esta Casa, mas tem como objetivo servir de instrumento para a caracterização de eventual dano ao erário, decorrente da não-prestação de serviços, da não-entrega de bens ou de outra irregularidade. Conforme bem destacado pela equipe de auditoria, a inidoneidade de uma nota fiscal, por si só, não indica que aquele bem não tenha sido entregue. Isso porque não é razoável exigir que o adquirente cheque a idoneidade de um

documento fiscal aparentemente regular. Há que se ter outros indícios para que se conclua pela não-entrega do bem ou ausência de prestação dos serviços.

Assim, a partir das informações de irregularidades dessas notas, este Tribunal, por meio do Ofício 689/2007 – TCU/SECEX-6 (fl. 246), solicitou à Abin o encaminhamento de outros documentos relacionados às despesas cujos comprovantes fiscais se mostraram inidôneos, com vistas a verificar a possibilidade de não-prestação dos serviços ou não-entrega dos bens. Foram solicitados: comprovantes de pagamento (fatura do cartão, recibo ou depósito na conta corrente do(a) prestador(a) do serviço); documentos em que constem justificativas para a realização das despesas; comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa; relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos; atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais; e outros documentos que se prestem à comprovação das despesas.

A verificação desses elementos faz-se necessária, pois podem indicar a real prestação do serviços/entrega dos bens.

Em resposta, por meio dos Ofícios n.º 245/ABIN/GSIPR e n.º 1894/DA/ABIN/GSI/PR (fls. 248 e 301), a Abin encaminhou cópias de exames das prestações de contas referentes aos suprimentos em cujos montantes foram realizadas as despesas e cópias de notas fiscais com os respectivos atestos e carimbo com a declaração de "recebido" por parte do fornecedor. Para todas as prestações de contas, há a aprovação do ordenador de despesas.

Não foram encaminhados outros documentos, tais como justificativas para a realização das despesas, comunicações internas em que um determinado setor solicita ao agente suprido a execução do serviço, pesquisas de preço, etc. Essas e outras impropriedades nos processos da Abin, tanto para gastos enquadrados como ostensivos como para os secretos, serão objeto de determinações na presente instrução.

Passamos, a seguir, à análise das irregularidades de cada uma das notas fiscais, juntamente com os documentos que visam afastar a hipótese de não-prestação/entrega dos serviços/bens.

A) Notas com impropriedades relacionada à AIDF [47]:

N.º 525 (R$ 600,00) – Irregularidade : nota sem autorização para impressão de documento fiscal.

N.º 1266 (R$ 416,00) – Irregularidade : nota emitida fora do prazo de validade da autorização para impressão de documento fiscal.

<u>Documentos apresentados pela Abin</u>: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 296 e 295); carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos – atesto, (respectivamente, fls. 300, 293); carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (respectivamente, fls. 300, 293).

B) Notas com divergência entre vias[48]:

Nota Fiscal N.º	**Valor da via que consta na Prestação de Contas (R$)**	**Descrição do Objeto**	**Valor da via em posse do fornecedor (R$)**
N.º 651	R$ 510,00	Serviço gráfico de policromia. Fotolito positivo.	R$ 190,00
N.º 1857	R$ 1.490,00	Serviço de desmontagem parcial para troca de pinos de ferramenta de perfuração (macho e fêmea), limpeza, lubrificação e revisão geral de uma perfuradora.	Não informado pelo fisco
N.º 1158	R$ 1.600,00	Serviço de desmontagem/montagem do rolo bailarino para substituição. Serviço de usinagem em uma das pontas do rolo,	R$ 110,00

[47] A fim de resguardar as atividades desenvolvida pela Abin, entendemos necessária a manutenção do sigilo quanto ao nome dos fornecedores e às cópias das notas fiscais, mesmo em despesas que constem de processo ostensivos, pois, em alguns desses documentos, constam informações que podem identificar veículos e servidores. As localizações de todas as notas e das respectivas respostas dos órgãos fazendários podem ser consultadas na planilha localizada no Principal, fl.335.

[48] Idem à nota de rodapé n.º 3.

		desmontagem e montagem dos rolos d’água para regulagem, regulagem dos rolos de tinta, regulagem do sistema de pressão das baterias, desmontagem do sistema de ajuste fino para serviço de desmontagem e destravamento da engrenagem do cilindro de chapa da segunda bateria.	
N.º 12	R$ 1.600,00	Prestação de serviços com manutenção corretiva em três sistemas de ar condicionado, sendo um split e dois fancoils.	R$ 80,00
N.º 229	R$ 1.554,00	01 toner Lexmark, 02 cartuchos Canon – P, 03 cartuchos Epson-800	R$ 2,20
N.º 12987	R$ 1.242,26	02 placas mãe, 01 mouse	R$ 0,70
N.º 1561	R$ 4.980,00	Serviço de manutenção no motor, caixa de marcha, diferencial, freio e escapamento, com substituição de peças.	R$ 498,00
N.º 329	R$ 2.740,00	Serviço de suspensão. Troca da barra transversal de direção. Substituição das buchas dos braços superiores e inferiores. Revisão no sistema de injeção eletrônica.	R$ 274,00

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 284, 286, 290, 256, 261, 269, 261, 252); carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos – atesto, (respectivamente, fls.284, 285, 289, 255, 330 - verso, 334 - verso, 331 - verso, 251); carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido o valor expresso na nota fiscal (respectivamente, fls.284, 285, 289, 255). Nas notas de n.º 229, 12987, 1561 (respectivamente, fls. 330, 334, 331) constam apenas carimbo de “pago”, sem a assinatura do fornecedor. Apenas a nota n.º 329 (fl. 251) não possui carimbo com “recebemos” ou “pago”.

C) Nota emitida por empresa inativa[49]:

N.º 201 (R$ 356,00) – Irregularidade: nota emitida após suspensão da empresa

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (fls. 313); demonstrativo de adiantamento recebido, em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos – atesto, (fls.304/311) ; carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (fls. 314).

D) Notas com impropriedades no recolhimento de tributos[50]:

N.º 12482 (R$ 800,00) – Irregularidade : ausência de registro em livro próprio;

N.º 192 (R$ 100,00) – Irregularidade : não recolhimento de tributos;

N.º 720 (R$ 490,00) – Irregularidade: não recolhimento de tributos;

N.º 1632 (R$ 688,00) – Irregularidade: nota não declarada;

N.º 482 (R$ 150,00) – Irregularidade: nota não declarada;

N.º 11372 (R$ 676,50) – Irregularidade: ausência de registro em livro próprio;

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 281, 295, 296, 265, 277, 273); carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos – atesto, (respectivamente, fls.332-verso, 294, 328-verso, 333-verso, 329-verso, 272); carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (Nº.720 / fl. 299, N.º 482/ fl.276, N.º 11372/ fl. 272). Nas notas de n.º 12482 e 1632 (respectivamente, fls. 332, 264) constam apenas carimbo de “pago”, sem a assinatura do fornecedor. Apenas a nota n.º 192 (fl. 294) não possui carimbo com “recebemos” ou “pago”.

Análise:

[49] Idem à nota de rodapé n.º 3.
[50] Idem à nota de rodapé n.º 3.

Os documentos apresentados, em especial os exames das prestações de contas e os atestos nas notas, evidenciam, por parte da Abin, o atendimento ao princípio administrativo da segregação de funções, em que servidores diversos participam das etapas de aquisição do bem/serviço. Um servidor, agente suprido, executa a despesa, outro confirma a regular entrega/realização do bem/serviço (atesto) e um terceiro aprova as contas do suprimento como um todo (exame do ordenador de despesas).

Além desses elementos, existem ainda as declarações dos fornecedores (carimbo com o "recebemos"), agentes externos ao procedimento administrativo da compra, confirmando o recebimento dos valores expressos nos documentos.

Os elementos apresentados não afastam por total a possibilidade de não execução parcial ou integral dos serviços, todavia minimizam essa possibilidade e o conseqüente indício de dano ao erário.

Para a irregularidade de divergência entre valores das vias (notas "calçadas"), item B, buscamos avaliar a consistência entre os valores pagos pela Abin, a descrição dos serviços/bens expressa nas notas e os valores indicados nos documentos fiscais em posse dos fornecedores.

As descrições dos serviços e bens constantes das notas apresentam-se, em sua maioria, sem o necessário detalhamento para uma aferição precisa quanto à identidade entre tais aquisições e os valores pagos, a exemplo de indicação de marcas, modelos, distinção entre custos de mão-de-obra e fornecimento de bens. Mesmo com essas limitações, as pesquisas realizadas junto a fornecedores de produtos similares na praça de Brasília e consultas a Internet, não apontaram distorções que possam caracterizar contratações a preços acima dos valores de mercado. Os montantes expressos apresentam-se em faixa de preços razoável, embora a ausência de informações mais detalhadas nas notas impeça uma avaliação exata.

Ao contrário, nas vias dos fornecedores, os valores, bem menores, se mostram, em sua maioria, incompatíveis com a descrição dos serviços contratados, o que reforça a idéia de irregularidade por parte do fornecedor (vide tabela item 4, B).

Além disso, os valores das notas, individualmente, apresentam baixa materialidade e os gastos, justificados por essas notas inidôneas, foram realizados por servidores diversos em diferentes estados da federação.

Assim, as evidências de irregularidades detectadas (incompatibilidade entre os valores da 1º e demais vias das notas fiscais, ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal - ausência de AIDF, emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos) podem estar restritas a ilícitos tributários cometidos pelos fornecedores. Como tratado no Voto do Acórdão 470/2007 - P, transcrito acima, não é razoável que se exija do agente público a confirmação da idoneidade do documento fiscal aparentemente regular no momento da realização das despesas.

Destaca-se, ainda, que a soma dos valores das notas com irregularidades é inferior a R$ 20.000,00, correspondente a 25,5% das notas pesquisadas. Embora as despesas seja examinadas por outros dois servidores (o que atesta e o ordenador de despesa que aprova as contas) e conste carimbo de recebimento do fornecedor, não há efetiva comprovação de realização do pagamento. Não foi apresentado recibo de depósito na conta do fornecedor nem registro das transações em fatura. Não há, portanto, evidência cabal de que os serviços/bens foram pagos.

Essas ocorrências expõem a fragilização do controle decorrente do pagamento em espécie, por meio de saque, procedimento generalizado no âmbito da Agência, que foi questionado e objeto de proposta de rejeição das alegações apresentadas pelo responsável.

No entanto, considerando o valor envolvido e o limite disposto no art. 5º c/c art.11 da IN 56/2007, cabe apenas determinar ao órgão que proceda a apuração dos fatos e adote providências cabíveis com vistas ao ressarcimento caso não comprovada a efetiva realização dos serviços ou aquisição de bens relacionados no item 4, subitens "A", "B" e "C", para os quais foram apresentados documentos fiscais inidôneos.

Por todo exposto, cabe ***encaminhamento*** *aos órgãos fazendários para que, caso julguem necessário, instaurem os procedimentos cabíveis a respeito das irregularidades tributárias, que se situam em suas esferas de competência, e* ***determinação*** *à Abin para que instrua adequadamente seus processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens), comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na*

conta corrente do(a) prestador(a) do serviço), justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

OUTROS FATOS RELEVANTES

Importante tecer considerações adicionais sobre as despesas de caráter reservado realizadas pela Abin no âmbito de processos secretos. Parte da questão, que foi tratada no item 3.4 desta instrução e no item 3.6 do relatório de auditoria (fl. 161), diz respeito a constatação de insuficiência de comprovação das despesas realizadas pela Abin sob a rubrica "Pagamentos de Gratificações a Informantes e Colaboradores".

Nessas despesas, a comprovação dos gastos se faz mediante recibos emitidos pelo próprio suprido e atestados pelo dirigente ou superior hierárquico imediato, por não se poder identificar o beneficiário do pagamento, conforme estabelece o item 6.3.3 da NA 01/2002 da Abin (anexo1, fl.29).

O órgão justifica tal procedimento pela necessidade de preservar o sigilo da fonte, manter o sigilo profissional e salvaguardar a segurança do Estado e das pessoas envolvidas. Informa também que o DOINT (Departamento de Operações de Inteligência) possui sistema interno de controle dos gastos com fontes que registra a respectiva remuneração, bem como os gastos para a atividade de controle da fonte.

Inicialmente, cabe observar que a auditoria em tela teve como objeto a verificação da regularidade das despesas realizadas mediante cartão de pagamento do governo federal e não especificamente a verificação de despesas de caráter reservado. Não obstante, com vistas a possibilitar a fiscalização desses gastos, a equipe propôs determinação à Abin para que, adotando as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível (fl.163).

Quando da diligência promovida por este Tribunal, por meio do Ofício 689/2007 – TCU/SECEX-6 (fl.246), para que a Abin apresentasse elementos que afastassem ou minimizassem a possibilidade de não realização de despesas comprovadas por notas fiscais inidôneas, conforme informações dos órgãos fazendários, solicitamos também documentos que justificassem algumas despesas, efetuadas no âmbito de processos secretos (NF n.º 6215, 12921, 19423, 44235)[51]*, de valores aparentemente elevados, em bares e restaurantes de Brasília.*

Em resposta, mediante Ofício nº1894/DA/ABIN/GSI/PR (fls.301/326), a Agência apresentou demonstrativos das despesas, atestos e exames das prestações de contas, aprovados pelo ordenador de despesas, que evidenciam o atendimento ao princípio da segregação de funções, em que servidores diversos verificam e confirmam a regular aplicação dos recursos e diminuem, por conseguinte, a possibilidade de não ter havido prestação dos serviços, com o conseqüente dano ao erário. Entretanto, não há documentação que informe a motivação e justifique os gastos, o que dificulta a aferição dos valores pagos e da legitimidade dos gastos.

A ausência de justificativas para gastos em processos secretos encontra respaldo em normas internas da Abin que disciplinam seu Regime Especial de Execução, de que trata o art.47 do Decreto 93872/86, tanto para suprimento de fundos na forma tradicional quanto na forma de cartão corporativo[52] *- NA n.º 5/98, item 6.3 (An.1, fl.12) e NA n.º 01/2002, item 6.3 (An.1, fl.28). Assim, as prestações de contas de processos secretos em que não há justificativas para os gastos seguem os preceitos normativos.*

Todavia, em que pesem as considerações da Abin sobre os controles adotados internamente para as despesas efetuadas na rubrica "Pagamento de Gratificações a Colaboradores e Informantes" e as normas internas que não exigem a apresentação de justificativas para as despesas nos processos secretos, entendemos que tais procedimentos comprometem a ação do controle externo na aferição da legalidade, da legitimidade e da economicidade desses gastos.

---

[51] O nome dos fornecedores e valores podem ser consultados no An.2 fls. 247, 309, 310, 312

[52] Todas as despesas classificadas como sigilosas são realizadas pela Abin por meio de adiantamento (suprimento de fundos), conforme art.1º da Portaria nº 036/DAG/CMPR (An.1, fl.22).

Exame da legislação pertinente à salvaguarda de assuntos sigilosos, qual seja, a Constituição Federal (art. 5º, incisos XIV e XXXIII), a Lei 8.159/1991[53] *(art. 23, § 1º), o Decreto 4.553/2002*[54] *(arts. 2º, 5º, 13, 17, 32, 37 a 40, 66 e 67), o Decreto 5.301/2004*[55] *(arts. 2º, 4º, 5º e 6º) e a Lei 11.111/2005*[56] *(arts. 2º ao 6º), permite concluir que não há impedimento à verificação desses documentos por parte dos agentes de controle no exercício de suas funções, após a emissão da necessária credencial de segurança no correspondente grau de sigilo. Entretanto, procedimentos administrativos, normativamente respaldados, como os aqui tratados, dificultam ou até mesmo impedem o acesso a informações, que deveria ser irrestrito.*

Nesse sentido, vale mencionar manifestação do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a legalidade das despesas chamadas secretas[57]*:*

Não creio, absolutamente, que algo possa ser tão secreto num Estado de Direito, muito menos que possa ser Secreto para o Judiciário ou para o Tribunal de Contas. Porque se houvesse o "Secreto" e se fosse legítimo ou constitucional, evidentemente, podíamos fechar para balanço o Estado Brasileiro, esquecer a idéia de Controle, porque o que é Secreto por definição é insusceptível de Controle. Se o Tribunal de Contas é um Órgão de controle constitucionalmente estabelecido, para ele não pode haver nada de Secreto. O Segredo, evidentemente, é para a defesa de um interesse coletivo, o acesso a este Segredo pode ser limitado; o que não se pode é tornar algo tão Secreto que nem os Órgãos de controle ou nem pessoal algum dos Órgãos de controle tenham acesso a ele. Pode-se circunscrever o campo, o número de pessoas que têm acesso a certas informações. Porém, aquele que tem por missão controlar, este, evidentemente, tem que ter pleno acesso às informações.

Cabe ressaltar que não foi relatado pela equipe de auditoria óbice imposto pela Abin quanto ao acesso às informações constantes em processos ostensivos. Nos processos secretos, a apresentação de documentos quanto às despesas com pagamento de gratificação a informantes ou colaboradores (fl.79) foram condicionadas, pelo Diretor-Geral Adjunto da Abin, ao necessário credenciamento de segurança previsto no art.37 do Decreto n.º 4553/2002, conforme documento de fl.91, itens 9 e 10.

Além disso, analisa-se nessa fase processual uma possível limitação devido à ausência de informações importantes nos processos sigilosos, resultante dos procedimentos adotados pelo órgão em função de seus normativos internos, o que dificulta uma avaliação conclusiva pelos entes de controle.

Vale mencionar que no âmbito do TC 001.110/2004-0, o qual tratou, entre outros pontos, de representação sobre o crescimento significativo das "Despesas de Caráter Secreto ou Reservado" na Administração Pública Federal, este Tribunal determinou a criação de processo apartado para exame dessas despesas (Acórdão 1089/2004-P). Tal processo, sob número TC 014.464/2004-4, foi encaminhado à Semag[58]*, que realizou levantamento sobre tais despesas no âmbito de toda a Administração Federal. Atualmente o processo encontra-se na Adfis*[59] *para conclusão.*

Essas despesas não podem ser consideradas absolutamente sigilosas ao ponto de nem mesmos os órgãos de controle terem acesso a sua motivação. No atual contexto, os agentes de controle não têm a sua disposição informações suficientes para aferir a legalidade, a legitimidade e a economicidade dessas despesas.

Por todo exposto, considera-se necessário que esta Corte crie procedimentos e metodologias diferenciados para o controle das despesas de caráter sigiloso, no âmbito de toda a Administração Pública Federal. Deve-se estabelecer disciplinamento próprio para cada um dos órgãos de efetuam esse tipo de despesa, respeitando-se, todavia, as peculiaridades de cada atividade fim. Essa necessidade é

---

[53] Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

[54] Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

[55] Regulamenta o disposto na Medida Provisória n.º 228/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. A MP n.º 228/2004 foi convertida na Lei n.º 11.111/2005.

[56] Dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências.

[57] Fonte: http://www.tce.mg.gov.br/Biblioteca/htms/25256.htm

[58] Secretaria de Macroavaliação Governamental - TCU

[59] Secretaria Adjunta de Fiscalização - TCU

mais relevante para os órgãos em que tais despesas representam gastos anuais de elevada materialidade, como no caso da Abin e da Secretaria de Administração da Presidência da República – SA/PR.

Na Abin, o normativo interno que estabelece seu Regime Especial de Execução e inexige justificativa para esses gastos deve ser revisado; e, para aferição da aplicação regular do dinheiro público, considera-se que seria lícito até mesmo o acesso do agente de controle às informações referentes à missão em que as despesas foram realizadas, após submissão a um rigoroso credenciamento de segurança, o que garantiria o pleno acesso do controle externo e a necessária transparência dos gastos.

Para isso, considera-se pertinente a criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal. Sugere-se que seja discutida a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas.

6. SIGILO DOS AUTOS

As atividades de inteligência desenvolvidas pela Abin exigem acesso restrito às informações sobre seus servidores e suas operações. Deve-se evitar a divulgação de dados que, por sua natureza, devem ser de conhecimento restrito.

No Ofício n.º638/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl.88/89) a Abin ressalta que deverão ser tarjados os nome de pessoas físicas que apareçam nas cópias reproduzidas. Nos demais ofícios, sempre alerta quanto ao disposto no §1º do art.37 do Decreto 4.553/2002:

Todo aquele que tiver conhecimento, nos termos deste Decreto, de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos.

Sendo assim, considerando que no volume Principal destes autos e em seu volume 1, estão contidos diversos documentos que identificam servidores portadores de cartões ostensivos ou secretos, fornecedores e documentos fiscais repassados à Abin, entendemos necessário que seja dado tratamento sigiloso a esses volumes.

Pelos mesmos motivos, deve ser dado tratamento sigiloso ao Anexos 3 (2 volumes), constituído nessa fase processual, e mantido o sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes).

Todavia, para que os trabalhos de controle efetuados por esta Corte tenham a necessária divulgação à sociedade, propõe-se que seja constituído um 4ºAnexo, em que constem cópias da portaria que designou a equipe de auditoria, do relatório de auditoria, das razões de justificativas apresentados pelo gestor após a audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, da presente instrução e da deliberação que vier a ser proferida.

7. BENEFÍCIOS DE CONTROLE

Nos termos da Portaria TCU 59/2004, registram-se os seguintes benefícios de controle resultantes da proposta de encaminhamento destes autos:

melhoria nos controles internos;

melhoria na forma de atuação do órgão.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I - acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, pelas irregularidades apontadas nos itens 2.1, ii e 2.2, rejeitando-as em relação ao item 2.1,i;

II - aplicar multa ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, § 2º e 268, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, em face da adoção generalizada do cartão de pagamento na modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º, vigente à época; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário

III - recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração, responsável pelo disciplinamento do uso do cartão de pagamento do governo federal, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de banco de dados que relacione, por processo de suprimento de fundo, os comprovantes de despesa apresentados (número, valor e data de

emissão), os fornecedores e a forma de pagamento de cada uma das despesas e possibilite a extração de relatórios gerenciais; (item 2 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

IV - recomendar à Agência Brasileira de Inteligência que, adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível. (item 3.6.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

V - determinar à Agência Brasileira de Inteligência que:

a) observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que, para os gastos que não se enquadram nas peculiaridades previstas no art.47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

b) condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente)

c) estabeleça mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8); (item 3.1.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

d) adote o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei; (item 3.2.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

e) restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas; (item 3.2.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

f) restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução; (item 3.3.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

g) observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47), e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto; (item 3.3.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

h) restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista. (item 3.3.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

i) relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3°, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 – ostensivo. (item 3.4.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

j) restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não

puderem se subordinar ao processo normal de aquisição. (item 3.5.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173)

l) relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

l.1) anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento);

l.2) para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações sobre a despesa realizada, como, por exemplo, verificado no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 – secreto (pagamentos de combustíveis e derivados), que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

l.3) exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.4) proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96), conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.5) proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.6) obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi; (item 3.7.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173);

m) alerte o responsável que a reincidência no descumprimento de determinação do TCU pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92; (item 3.7.8 do relatório de auditoria às fls. 134/173);

n) instrua os processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens), comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do(a) prestador(a) do serviço), justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

VI - encaminhar, aos seguintes órgãos, cópias deste relatório (apenas da parte que diga respeito às ocorrências de sua competência) e dos documentos fiscais inidôneos, para avaliação da conveniência da instauração dos procedimentos pertinentes:

a) Secretaria da Receita Federal (item 4, A - NF n.º 525, 1266; item 4, B – NF n.º 651, 1857, 1158, 12, 229, 12987, 1561, 329; item 4, C – NF n.º 201; item 4, D – NF n.º 12482, 192, 720, 1632, 482, 11372);

b) Secretaria Estadual da Receita do Amazonas (item 4, C – NF n.º 201);

c) Secretaria da Receita do Distrito Federal (item 4, B - NF n.º 651, 1857, 1158, 12);

d) Secretaria Estadual da Receita do Maranhão (item 4, D – NF n.º 12482);

e) Secretaria Estadual da Receita do Pará (item 4, B – NF n.º 229, 12987);

f) Secretaria Estadual da Receita do Rio de Janeiro (item 4, A - NF n.º 525, 1266; item 4, D – NF n.º 192, 720);

g) Secretaria Municipal da Receita de Belém (item 4, B – NF n.º 1561, item 4, D – NF n.º 1632);

h) Secretaria Municipal da Receita de Fortaleza (item 4, D – NF n.º 482);

i) Secretaria Estadual da Receita do Espírito Santo (item 4, D – NF n.º 11372);

j) Secretaria Estadual da Receita de Mato Grosso do Sul (item 4, B – NF n.º 329);

VII - determinar à Segecex que avalie a possibilidade de criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos

de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal, discutindo-se a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas;

VIII - manter sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) e tornar sigilosos o Anexo 3 (2 volumes), o Principal e seu volume 1, com fundamento no art. 181 do Regimento Interno/TCU, dando-se publicidade apenas ao Anexo 4 em que constam cópias do relatório de auditoria, das razões de justificativas apresentadas pelo gestor após audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida;

IX - encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada, assim como do Relatório e Voto que a fundamentarem:

a) ao Juiz Federal da Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, conforme determinado pelo Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar no âmbito do TC 002.423/2007-3 (fl.241- A);

b) ao Deputado Federal Augusto Carvalho, em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2001/2007- TCU- Plenário (fl.345);

c) à Agência Brasileira de Inteligência – Abin;

X - apensar o presente processo à prestação de contas de recursos ostensivos da Abin referente ao exercício de 2005 (TC 019.351/2006-0), por não ter sido elidido o fundamento da impugnação na resposta à audiência promovida por este Tribunal, com a conseqüente proposta de aplicação de multa ao responsável (RI/TCU, art.250, §2º), e devido ao fato de os saques mais representativos terem sido verificados em processos de prestação de contas de suprimentos de fundos daquele ano, segundo o relatório de auditoria (fl.148);

XI - anexar cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao TC 019.362/2006-3 (prestação de contas da Abin referente a recursos sigilosos no ano de 2005), que encontra-se sobrestado, aguardando o julgamento de mérito da presente auditoria (fl.346).”.

É o Relatório.

VOTO

Versam os autos sobre auditoria realizada na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.246/2005 – Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional.

2. A Abin foi criada pela Lei 9.883/99, como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), vinculada ao Gabinete de Segurança Nacional da Presidência da República, o qual tem a atribuição de repassar informações ao Presidente da República, a fim de subsidiar a ação governamental.

3. Por força da referida norma, a Abin está incumbida das atividades de inteligência, a fim de obter, analisar e disseminar conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação de governo, bem como sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do estado brasileiro.

4. Dessa forma, para desempenhar tal mister, goza de prerrogativas legais a fim de resguardar o sigilo de suas missões, o que reflete na operacionalização dos processos que registram as despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, as quais englobaram tão-somente a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos, que constitui uma das situações previstas no Decreto 5.355/2005.

5. Assim, não obstante a total cooperação da entidade auditada, não foi possível aferir a legitimidade e fidedignidade das despesas efetivamente realizadas por meio dos cartões de pagamentos, em face da impossibilidade de se verificar a correlação entre os comprovantes de despesa constantes dos processos de prestação de contas e as missões, da inviabilidade de circularização das despesas de natureza sigilosa e da dificuldade de aferição dos gastos realizados por meio de saques em espécie no cartão, especialmente nos casos de pagamentos a informantes e a colaboradores eventuais.

6. Com efeito, a equipe de auditoria procurou orientar os trabalhos para a identificação da sistemática de controle e utilização do cartão de pagamentos no âmbito da Abin e a verificação da respectiva aderência às normas vigentes. Tal procedimento ensejou a audiência prévia do ordenador de

despesas da entidade, culminando na proposta de acolhimento parcial das justificativas, com aplicação de multa ao responsável, em razão da injustificada utilização do cartão de pagamentos do governo federal, quase que integralmente por meio de saques em espécie, e de emissão de inúmeras determinações à Abin.

7. No que concerne às informações secretas, entendo que o presente processo deve ser apreciado em Sessão ostensiva, sem prejuízo de adotar o procedimento sugerido pela 6ª Secex, a fim de dar tratamento sigilo aos volumes e anexos que contenham identificação de servidores portadores de cartões de pagamentos, fornecedores, documentos fiscais ou outras informações de caráter reservado.

8. Diante disso, passo a comentar as principais informações colhidas pela equipe de auditoria, sobre os procedimentos adotados pela Abin para utilização de cartões de pagamentos do governo federal e os achados de auditoria, os quais evidenciam as irregularidades apuradas e as oportunidades de melhoria.

II

Escopo da Auditoria e Funcionamento do órgão

9. Os trabalhos da equipe de auditoria envolveram 20% dos valores gastos por meio de cartão de pagamentos do governo federal no período de 2002 a 2005 (R$ 2.239.773,94), e foram norteados pela análise dos documentos, entrevistas, triangulação de informações e estudo de caso, com vistas à verificação, em suma, dos seguintes aspectos relacionados a sua utilização, por meio de suprimento de fundos:

- formalização dos processos de adiantamento de suprimento de fundos, suficiência das peças constantes dos processos de prestação de contas a fim de assegurar o controle do uso dos cartões e existência de sistemas de informações gerenciais sobre a movimentação realizada;
- controle do almoxarifado, conformidade dos gastos com as finalidades institucionais da unidade e o correto enquadramento das hipóteses de suprimento de fundos: pequeno vulto, eventuais de pronto pagamento, sigilosos e peculiares (Decreto 93.872/86 – arts. 45 e 47);
- existência de gastos que deveriam ter sido subordinados a processos licitatórios, aquisição indevida de material permanente, volume, adequação e justificativa de despesas pagas em moeda corrente (saques) e o montante pago mediante função crédito do cartão;
- fundamentação dos atos concessórios e a fixação dos limites de crédito para o cartão de cada portador, observância do elemento da despesa autorizada e prazos estabelecidos para a realização dos gastos e suas respectivas prestações de contas;
- aderência das normas internas da Abin à legislação que trata das despesas com cartões de pagamentos, regular comprovação dos gastos realizados e a regularidade fiscal dos comprovantes de despesas.

10. Para o desenvolvimento de suas atribuições a Abin mantém superintendências regionais funcionando em todas as unidades da federação, as quais realizam despesas por intermédio de suprimento de fundos, que são contabilizadas na unidade gestora de Brasília, após a aplicação e aprovação.

11. No tocante à utilização de cartão de pagamentos do governo federal, a Abin adota como procedimento padrão a constituição de um processo para cada suprimento, o qual é classificado como ostensivo ou secreto, de acordo com a natureza da despesa realizada, e organizado com os seguintes documentos:

- cópia da solicitação de adiantamento do suprimento de fundos, com indicação do autor da solicitação, a finalidade, o servidor que receberá o adiantamento (suprido), o programa de trabalho, os elementos de despesa e respectivos valores, as datas limites de aplicação e de comprovação dos recursos e quem autorizou o adiantamento;
- declaração do servidor de que tem pleno conhecimento das normas que regulamentam a concessão de adiantamento;
- demonstrativo de adiantamento, um para cada elemento de despesa, com indicação do saldo em espécie recolhido ao Tesouro Nacional e o saldo de crédito não utilizado;
- comprovantes das despesas realizadas, devidamente atestados, sendo que no processo sigiloso o atesto ocorre no demonstrativo de adiantamento apenas, e parte das despesas é suportada tão-somente por recibo firmado pelo próprio suprido;
- justificativa das despesas que excederem o valor de 20% do limite estabelecido para dispensa de licitação (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93) e o comprovante de depósito bancário relativo ao numerário não utilizado e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional;

- relatório “exame de prestação de contas de adiantamento”, no qual são examinados diversos itens, ficando registradas as autoridades que aprovam a prestação de contas e anexadas as notas de empenho e de lançamento.

12. Não obstante considerar satisfatório o procedimento adotado pela Abin, a equipe de auditoria constatou que em parte dos processos não foi anexado o extrato do cartão de pagamentos, constando apenas o comprovante de saque, em desacordo com a Norma Administrativa da Abin, NA 01/2002.

13. Quanto ao processamento eletrônico das despesas com cartão de pagamentos, verificou-se que o sistema não fornece dados sobre o volume de gastos por tipo de pagamento (dinheiro ou cartão de crédito), a distribuição do dispêndio de acordo com o fornecedor e os comprovantes de despesa constantes dos processos, dificultando uma extração seletiva, considerando que a única informação consolidada possível de se obter é quanto à classificação da despesa em secreta e ostensiva.

14. Ao confrontar os elementos dos processos com os dados constantes do sistema, a fim de aferir a fidedignidade das informações eletrônicas, evidenciou-se apenas incompatibilidades entre as datas-limite de aplicação e prestação de contas de alguns suprimentos de fundos.

15. Diante disso, entendo correta a proposta de recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de controle de suprimento de fundos que permita a extração de informações consolidadas, considerando que o Tribunal já identificou a existência, no âmbito da Secretaria de Administração da Presidência da República – AS/PR, do sistema Suprim, que possibilita o acompanhamento mais efetivo dos gastos realizados com cartões de pagamentos, por meio da execução de consultas e emissão de demonstrativos gerenciais. Todavia, considerando que este Tribunal, por meio do Acórdão 1.276/2008-Plenário, item 9.3.1, já encaminhou àquela pasta recomendação nesse sentido, julgo desnecessário fazê-la nestes autos.

III

AUDIÊNCIA

16. Após concluídos os trabalhos de auditoria, a equipe propôs a audiência prévia do ordenador de despesas da Abin, Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, em decorrência dos seguintes achados:

a) utilização inadequada do cartão de pagamentos do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

I - adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, ambos itens 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

II - ausência de responsabilidade no âmbito dos processos secretos nºs 258/05, 682/05 e 991/05, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8, respectivamente), o que caracteriza anuência tácita da permanência em poder dos agentes supridos de recursos sacados de uma só vez para fazer frente a despesas realizadas por período extenso;

b) aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3° do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86), e por ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93;

17. Com relação à utilização generalizada do cartão para pagamentos na modalidade saque, o responsável alegou, em suma, que a Norma Administrativa/Abin n.º 1/2002 ampara a utilização do cartão de pagamentos na modalidade saque, a qual se justifica, sobretudo, em face de diversas circunstâncias operacionais relacionadas à Abin, por exemplo:

a) o fato de as superintendências estaduais e as subunidades da Abin estarem localizadas distantes da sede e não possuírem autonomia administrativa;

b) inconveniência da utilização do cartão na função crédito e da concessão de suprimento de fundos a todos que necessitam ante a possibilidade de:

b.1) expor a identidade dos supridos nos sistemas do cartão Visa, no Siafi ou com o porte do cartão, o que poderia colocar em risco o sucesso das missões e a segurança dos servidores, mesmo no caso das despesas ostensivas;

b.2) comprometer a agilidade das aquisições, haja vista a necessidade de constantes deslocamentos por parte do suprido, especialmente na área operacional em que um mesmo suprido pode sacar recursos para mais de uma equipe, abastecendo missões em situação de incomunicabilidade, além da necessidade de quantia suficiente para iniciar operações de inteligência de emergência ou realizar pagamentos a informantes e colaboradores;

b.3) prejudicar a obtenção de descontos e a capacidade de glosa das despesas antes do pagamento da fatura do cartão, haja vista o prazo de 30 dias para apresentação da prestação de contas do suprimento de fundos;

18. Segundo apurado pela equipe de auditoria, "*a Abin praticamente só utiliza a modalidade de saque, chegando esse percentual a 99,9% das despesas com suprimento de fundos. Tal situação se manteve nos exercícios de 2006 e 2007. Consulta ao Siafi indica que 100% da despesa efetuada pela Abin por meio do CPGF em 2006 (R$ 6.682.875,00) e 2007 (R$ 11.580.847,06), correspondeu à modalidade de saque. Chama a atenção o fato de que o volume de recursos sacados quase dobrou em 2007 em relação à 2006, o que aumenta a relevância da ocorrência.*".

19. Exsurge das justificativas apresentadas pelo responsável que a utilização do cartão de pagamentos na função saque em espécie, para a realização de despesas secretas e ostensivas, é imprescindível para assegurar o bom desempenho das atribuições da Abin.

20. Entretanto, tal procedimento se contrapõe ao Decreto 5.355/2005, art. 2º, § 2º, e à Portaria/MF 41/2005, art. 4º, §2º, que prevêem o saque como modalidade de exceção, apenas nas situações em que, comprovadamente, seja inviável a sua utilização na função crédito.

21. Com relação à alegação de necessidade de resguardar o sigilo das operações, as justificativas apresentadas não lograram demonstrar o nexo de causalidade com o procedimento generalizado de saque que vem sendo adotado, pois, os comprovantes de pagamentos (notas fiscais), via de regra, identificam a Abin como signatária do pagamento, tanto para as despesas ostensivas como para as secretas.

22. Assim, se o fornecedor e a Abin já estão identificados, não haveria óbice para a utilização do cartão na função crédito. Também nos casos em que a identificação do servidor possa trazer riscos a sua integridade física ou ao sucesso da missão, a Agência pode lançar mão de técnicas para operacionalizar a correta utilização do cartão, por meio de identificação por códigos ou nomes fictícios, exigindo que a operadora faça consignar tais informações no cartão, sem que precise ter conhecimento das finalidades e de seus reais portadores.

23. Além disso, também não ficou demonstrada a inviabilidade de utilização do cartão de pagamentos na função crédito, para a realização de praticamente todas as despesas de natureza ostensiva, efetuadas por meio de suprimento de fundos.

24. Não me parece razoável admitir que a missão do órgão seja incompatível com a utilização do cartão de pagamentos do governo federal na função crédito, sobretudo para a realização de despesas ostensivas rotineiras junto à unidade central e às superintendências regionais, como a aquisição de cartuchos de tinta para impressora, abastecimento, conservação e manutenção de veículos.

25. Em que pese a atuação peculiar da Abin, entendo que é possível conciliar suas atribuições com a regular utilização do cartão de pagamentos, nas situações para as quais não se justifique o saque em espécie, a partir da adoção de medidas seguras e confiáveis para operacionalizar a realização das despesas, sem afrontar a legislação vigente nem comprometer sua missão e o controle dos gastos públicos, a exemplo do planejamento para a realização de compras e serviços rotineiros de forma centralizada e por meio de licitação.

26. Conforme salientou a unidade técnica, o Tribunal já proferiu determinação à Secretaria de Administração da Presidência da República, por meio do subitem 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004 – Plenário, extensível a todos os órgãos que utilizam cartão corporativo no âmbito da Administração Pública Federal, para que atentassem ao caráter excepcional da realização de saques na Conta Única.

27. Observo ainda que a previsão inserida na Norma Administrativa/Abin n.º 1 para realização de saques em espécie por meio do cartão de crédito corporativo, não autoriza a adoção dessa modalidade de forma deliberada, à revelia das normas aplicáveis a suprimento de fundos e a cartões de pagamentos do governo federal, nem altera o caráter excepcional de tal prática.

28. Em relação à alternativa de deixar de utilizar o cartão na função crédito em face do desconto auferido, considero ilegal tal procedimento por constituir um desvirtuamento da finalidade para a qual foi constituído o cartão, em prejuízo dos mecanismos de controle.

29. Também não procede a alegação de que o pagamento de despesa na função crédito dificulta sua glosa, pois, na pior das hipóteses, em que a fatura já fora paga quando da apreciação do processo de prestação de contas do respectivo suprimento de fundos, a situação é idêntica à dos pagamentos efetuados mediante saque em espécie no cartão. Ou seja, em ambos os casos a glosa ensejaria o ressarcimento, por parte do suprido, dos gastos indevidos ou não comprovados.

30. Diante disso, compreendo que o cartão de pagamentos do governo federal deve ser usado na modalidade saque, apenas e tão-somente em situações em que, justificadamente, não seja possível utilizá-lo na função crédito, a exemplo do pagamento a informantes e colaboradores, indisponibilidade de rede credenciada, sem prejuízo de estarem devidamente identificadas e relacionadas às operações de origem, por meio de códigos secretos acessíveis à autoridade competente e ao controle externo.

31. Nessa seara, o recente Acórdão 1.276/2008 – Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, firmou diversos entendimentos acerca da utilização de suprimento de fundos e do cartão de pagamentos do governo federal, dentre os quais destaco os consignados nos subitens 9.2.9 e 9.2.10, a seguir:

“9.2.9. na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade “saques em espécie”, em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4 (cf. itens 5.9, 9.5.1, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria);

9.2.10. as faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período (cf. item 9.1.17 do relatório de auditoria);”.

32. No que concerne aos gastos sigilosos, importa registrar que no, âmbito do TC-001.110/2004-0, o qual tratou, entre outros pontos, de representação sobre o crescimento significativo das “Despesas de Caráter Secreto ou Reservado” na Administração Pública Federal, o Tribunal determinou a criação de processo apartado para exame dessas despesas, por meio do Acórdão 1.089/2004-Plenário, o que ensejou a constituição do TC 014.464/2004-4, a cargo da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

33. Quanto às aquisições de materiais e serviços supostamente indevidas (sem licitação), realizadas no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.ºs 1562/04 e 0991/05 (secretos), não obstante a ausência de justificativas nos respectivos processos de prestação de contas, o responsável logrou afastar os indícios de irregularidade em face da necessidade de preservar o sigilo das missões envolvidas.

34. Destarte, adoto os fundamentos expendidos pela 6ª Secex e pela equipe de auditoria como razões de decidir, a fim de rejeitar parcialmente a razões de justificativa apresentadas pelo responsável, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, sem prejuízo de expedir as determinações propostas à Abin.

IV

OUTRAS IRREGULARIDADES

35. No curso da auditoria foram identificadas diversas outras irregularidades dignas de determinação, a seguir consubstanciadas de forma resumida:

a) gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos;

b) recursos utilizados no âmbito de processos secretos para pagamento de despesas ostensivas, o que permitiu a não subsunção de gastos ostensivos aos limites de concessão e aos valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesas a que estão sujeitos os suprimentos de fundos de pequeno vulto fixados pela Portaria/MF 95/2002;

c) concessão indevida de suprimento de fundos a servidores responsáveis pela guarda do material, coordenadores de material e patrimônio, o que representa ausência de segregação de funções;

d) aquisição irregular de material permanente por meio de suprimento de fundos, sob a alegação de que tais aquisições estão respaldadas na norma interna NA 01/2002, subitem 6.3.2, que se refere à comprovação de despesas realizadas com adiantamentos para ações de caráter sigiloso, não obstante a

evidenciação de tais gastos em processos ostensivos e sem observar a orientação no sentido de que a aquisição de material permanente no âmbito da Abin, por meio de suprimento de fundos, deve se limitar, estritamente, às atividades típicas de inteligência e que, comprovadamente, não possa se sujeitar ao processo normal de execução;

e) insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa, pois em que pese a despesa com a rubrica “pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais” estar resguardada pelo sigilo, nos termos da legislação vigente, é necessário demonstrar a correlação entre tais despesas e a missão, ainda que por meio de códigos;

f) falta de especificação da finalidade do suprimento de fundos e a justificativa da excepcionalidade do seu uso e,

g) irregularidades detectadas em documentos fiscais (incompatibilidade entre os valores da 1ª e demais vias das notas fiscais, ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal - ausência de AIDF, emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos).

36. Em sede de audiência o responsável apresentou contra-razões às determinações sugeridas pela equipe de auditoria, algumas delas motivadas pela adoção de medidas saneadoras e pela necessidade de preservar o sigilo de suas operações. Entretanto, os argumentos colacionados não foram suficientes para afastar a necessidade de emissão das determinações e recomendações mantidas na proposta da unidade técnica.

37. Particularmente com relação às inconsistências apuradas nos documentos fiscais, não obstante entender que tais ocorrências expõem a fragilização do controle decorrente do pagamento generalizado com cartão, por meio de saque em espécie, julgo oportuna a proposta de apenas determinar à Abin que proceda à apuração dos fatos e adote providências cabíveis com vistas ao ressarcimento, caso não comprovada a efetiva realização dos serviços ou aquisição de bens relacionados aos documentos fiscais inidôneos, considerando os seguintes aspectos:

a) a soma dos valores das notas com irregularidades é inferior a R$ 20.000,00, correspondente a 25,5% das notas pesquisadas, sendo que, individualmente, apresentam baixa materialidade, muito aquém do limite para instauração de tomada de contas especial previsto no art. 5º da IN/TCU nº 56/2007, e os gastos, justificados por essas notas inidôneas, foram realizados por servidores diversos em diferentes estados da federação;

b) os exames das prestações de contas e os atestos nas notas, evidenciam, por parte da Abin, o atendimento ao princípio administrativo da segregação de funções, em que servidores diversos participam das etapas de aquisição do bem/serviço, existindo declarações dos fornecedores (carimbo com o “recebemos”), agentes externos ao procedimento administrativo da compra, confirmando o recebimento dos valores expressos nos documentos;

c) as pesquisas realizadas pela 6ª Secex junto a fornecedores de produtos similares na praça de Brasília e consultas à *Internet*, não apontaram distorções que possam caracterizar contratações a preços acima dos valores de mercado;

d) as vias das notas fiscais dos fornecedores registram valores bem menores e objetos, em sua maioria, incompatíveis com a descrição dos serviços contratados, evidenciando irregularidade por parte do fornecedor.

38. Assim, acolho as determinações e recomendações propostas pela 6ª Secex, com base nas conclusões insculpidas no Relatório de Auditoria e na instrução que examinou a audiência, as quais constam do Relatório que dá suporte a este Voto, acolhendo parcialmente as razões de justificativa do responsável com aplicação de multa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1688/2008 - TCU – Plenário

1. Processo TC-005.487/2006-6 - c/1 volume e 4 anexos c/4 volumes.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Agência Brasileira de Inteligência – Abin.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.246/2005 – Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, em face da adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, ambos itens 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

9.2. aplicar ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3. recomendar à Agência Brasileira de Inteligência que, adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível;

9.4. determinar à Agência Brasileira de Inteligência que:

9.4.1. observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamentos do governo federal e que os gastos não enquadrados nas peculiaridades previstas no art. 47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

9.4.2. condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesas e, também, à apresentação de justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente);

9.4.3. estabeleça mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional, no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte ao da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8);

9.4.4. adote o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.4.5. restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se

subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas;

9.4.6. restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

9.4.7. observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47), e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

9.4.8. restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista;

9.4.9. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3°, “b”, do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado em processo ostensivo;

9.4.10. restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição;

9.4.11. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

9.4.11.1. anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão, quando for o caso;

9.4.11.2. para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações sobre a despesa realizada, como, por exemplo, o verificado no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 – secreto (pagamentos de combustíveis e derivados), que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

9.4.11.3. exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.4. proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96), conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.5. proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.6. obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.12. instrua os processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens), comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do(a) prestador(a) do serviço), justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesas que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

9.5. alertar à Agência Brasileira de Informações – Abin acerca da possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92, em caso de reincidência no descumprimento de determinação do TCU;

9.6. encaminhar aos órgãos a seguir relacionados cópia da parte do relatório de auditoria que diga respeito às ocorrências de sua competência, e dos documentos fiscais inidôneos, para avaliação da conveniência da instauração dos procedimentos pertinentes:

9.6.1. Secretaria da Receita Federal; Secretaria Estadual da Receita do Amazonas; Secretaria da Receita do Distrito Federal; Secretaria Estadual da Receita do Maranhão; Secretaria Estadual da Receita do Pará; Secretaria Estadual da Receita do Rio de Janeiro; Secretaria Municipal da Receita de Belém; Secretaria Municipal da Receita de Fortaleza; Secretaria Estadual da Receita do Espírito Santo; Secretaria Estadual da Receita de Mato Grosso do Sul;

9.7. determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, avalie a possibilidade de criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal, discutindo-se a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas;

9.8. manter sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) e tornar sigilosos o Anexo 3 (2 volumes), o Principal e seu volume 1, com fundamento no art. 181 do Regimento Interno/TCU, dando-se publicidade apenas ao Anexo 4 em que constam cópias do relatório de auditoria, das razões de justificativa apresentadas pelo gestor após audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida;

9.9. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.9.1. ao Juiz Federal da Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, conforme despacho proferido pelo Relator no âmbito do TC-002.423/2007-3;

9.9.2. ao Deputado Federal Augusto Carvalho, em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2001/2007- TCU- Plenário;

9.9.3. à Agência Brasileira de Inteligência – Abin;

9.9.4. à Comissão Mista de Controle das Atividades Inteligentes do Congresso Nacional;

9.10. apensar o presente processo à prestação de contas de recursos ostensivos da Abin referente ao exercício de 2005 (TC 019.351/2006-0), por não ter sido elidido o fundamento da impugnação na resposta à audiência promovida por este Tribunal, com a conseqüente proposta de aplicação de multa ao responsável (RI/TCU, art.250, §2º), e devido ao fato de os saques mais representativos terem sido verificados em processos de prestação de contas de suprimentos de fundos daquele ano, segundo o relatório de auditoria;

9.11. anexar cópia deste Acórdão ao TC 019.362/2006-3 (prestação de contas da Abin referente a recursos sigilosos no ano de 2005), que se encontra sobrestado, aguardando o julgamento de mérito da presente auditoria.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1688-32/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

ANEXO V DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008

Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS RELACIONADOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Acórdãos nºs 1621 e 1625, adotados nos processos nºs TC-018.997/2005-9 e TC-015.595/2006-7, apresentados pelo Ministro Benjamin Zymler, na relação nº 87/2008, e pelo Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, na relação nº 40/2008, da Sessão Extraordinária de Caráter Reservado desta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

RELAÇÃO Nº 87/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Ministro Benjamin Zymler

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V e 105.
Relator: Ministro Benjamin Zymler

DENÚNCIA

ACÓRDÃO Nº 1621/2008 - TCU - PLENÁRIO

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário, em 13/8/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235 do RI/TCU, conhecer da Denúncia por atender aos requisitos de admissibilidade, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, fazendo-se as determinações sugeridas nos pareceres emitidas nos autos.
Ministério da Integração Nacional

TC 018.997/2005-9
Unidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, em Fortaleza/CE
Interessado: Identidade preservada – artigo 55, § 1º da Lei 8443/92 c/c o art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU
Advogado constituído nos autos: não há
Determinações/Recomendações:
1. ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS:
1.1. adote as pertinentes medidas objetivando a conclusão da implantação do Sistema de Automação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros de Russas, ante a iminência de que operação manual atualmente adotada venha a se tornar ineficiente e inviável, face à crescente ocupação dos lotes do Perímetro e ao previsível aumento de demanda de água, nos termos noticiados pelo Gerente Executivo do DISTAR no processo nº 59400.001110/2008-94.
2. ao Distrito de Irrigação Tabuleiros de Russas – DISTAR:
2.1. promova as pertinentes medidas tendentes à efetiva cobrança da Tarifa K2 – parte fixa e parte variável - inerente ao consumo de água, de obrigação dos irrigantes produtores (conforme disposições da Lei nº 6.662, de 25/06/79, art. 26, § 1º; do Decreto nº 89.496/84; do Estatuto Social do DISTAR, art.14; do seu Regulamento Geral, art. 7º, inciso III e art. 15, inciso I; e do seu Regulamento Específico, Capítulo IX) ante a ocorrência de expressivo *déficit* apresentado tanto com relação ao consumo mensal como quanto aos débitos de meses anteriores, renegociados nos termos lançados na Resolução nº 009, de 21 de novembro de 2006, do Conselho de Administração do Distrito, adotando-se as medidas legais, regimentais e regulamentares previstas, nos casos de inadimplência;
2.2. adote providências tendentes à definição, de forma conjunta com o DNOCS, quanto à guarda ou destinação a ser dada aos bens e materiais remanescentes das obras de implantação do Perímetro, devidamente oficializada pela Diretoria de Infra-Estrutura Hídrica e Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e de Produção da Autarquia, objetivando a prevenção da ocorrência de possíveis problemas futuros relacionados a questionamentos quanto à sua propriedade;
2.3. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, preservando a identidade do interessado;

2.4. comunicar a Decisão adotada nos autos ao Denunciante, ao Distrito de Irrigação Tabuleiros de Russas – DISTAR e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado

WALTON ALENCAR RODRIGUES — Presidente
BENJAMIN ZYMLER — Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

RELAÇÃO Nº 40/2008 - PLENÁRIO - TCU
Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo submetido ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143.
Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

DENÚNCIA

ACÓRDÃO Nº 1625/2008 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-015.595/2006-7 (Sigiloso)
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada, conforme art. 55 da Lei 8.443/92.
4. Unidade: Ministério da Cultura – MinC.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no custeio, com recursos públicos, de viagens de artistas brasileiros para o exterior, a título de promoção da cultura nacional.
Considerando que a peça delatória foi formulada em bases genéricas e superficiais, não se fazendo acompanhar de indícios das supostas irregularidades ou ilegalidades denunciadas;
Considerando que só após diligências junto ao denunciante e consultas ao *site* do Ministério da Cultura é que se pôde inferir que as supostas irregularidades poderiam estar relacionadas com o evento denominado “Copa da Cultura”, programa de intercâmbio cultural entre o Brasil e a Alemanha, financiado com recursos de ambos os países, realizado por ocasião da copa do mundo de futebol de 2006;
Considerando, inclusive, a assertiva do autor da peça, quando instado a ratificar seu conteúdo, de que não havia apresentado, efetivamente, uma “denúncia”, mas, sim, uma “indagação”, a fim de que este Tribunal “aferisse” a veracidade, ou não, das notícias, que afirmou haverem sido veiculadas pela imprensa, acerca daquilo que assevera haver sido chamado, pela mídia, de “farra do boi”;
Considerando, entretanto, que o denunciante, haja vista não integrar o rol constante do art. 232 do Regimento Interno, não possui legitimidade para solicitar a esta Casa a realização de fiscalizações;
Considerando que, à luz do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno, a denúncia apresentada a esta Corte deve ser acompanhada de indício da irregularidade ou ilegalidade denunciada, sob pena de não ser conhecida;
Considerando, por outro lado, que a documentação sob exame até poderia, nos termos do inc. VI do

art. 237 do Regimento Interno, servir da base para o oferecimento, pela unidade técnica deste Tribunal, de representação, caso as averiguações promovidas a respeito dos aspectos denunciados efetivamente revelassem evidências ou indícios de irregularidades;

Considerando, no entanto, que as diligências promovidas junto ao Ministério da Cultura, a respeito da denominada "Copa da Cultura", não aportaram indicativos de despesas indevidas com os artistas e profissionais brasileiros deslocados para o exterior (Alemanha), a título de promoção da cultura nacional;

Considerando as conclusões da 6ª Secex e o encaminhamento por ela proposto,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário, por unanimidade, em:

9.1. não conhecer desta denúncia, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno;

9.2. retirar o sigilo que recai sobre a matéria tratada nestes autos;

9.3. dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Ministério da Cultura;

9.4. arquivar este processo.

Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

ANEXO VI DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
Sessão Ordinária do Plenário

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Acórdãos nºs 1630 e 1697, adotados nos processos nºs TC-013.120/2007-3 e TC-009.586/2008-9, apresentados pelos Ministros Benjamin Zymler e Ubiratan Aguiar, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data (Parágrafo único do art. 133 do Regimento Interno).

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário (Sigiloso)
TC nº 013.120/2007-3 (com 1 anexo)
Natureza: Denúncia
Interessado: Identidade preservada
Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel
Responsável: Jerson Kelman – Diretor Geral da Aneel
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: DENÚNCIA. CONHECIMENTO. COBRANÇA INDEVIDA DE ENERGIA ELÉTRICA NÃO FORNECIDA. PROCEDÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DE RESOLUÇÃO DA ANEEL. DETERMINAÇÕES.

Trata-se de denúncia protocolada na Secex (BA) - fl. 3. O assessor daquela unidade técnica enviou a documentação para a Sefid, tendo em vista a privatização da Companhia Energética da Bahia – Coelba e o fato de essa denúncia ter sido apresentada também à Controladoria Geral da União e à Ministra da Casa Civil, Dilma Rousself.

2. O denunciante alegou que:

a) sua empresa foi contratada pela Prefeitura Municipal de Jequié (BA) para prestar serviços de consultoria sobre a eficiência do fornecimento de energia no Município. Como resultado desse trabalho, foram analisadas as contas de energia de 7 (sete) sedes municipais, tendo sido constatada cobranças

indevidas de energia em 6 (seis) delas. Nessas sedes, foi cobrada uma quantidade de energia maior que aquela efetivamente fornecida pela Coelba;

b) durante o apagão, houve um corte da ordem de 35% na iluminação pública, contudo, a energia não ofertada foi cobrada;

c) o Município de Jequié (BA) foi prejudicado pela restrição na iluminação de suas ruas entre junho/2001 e fevereiro/2002. Ao mesmo tempo, sofreu considerável prejuízo financeiro por ter pago à Coelba por uma energia não consumida;

d) anexou a Ata da Reunião realizada pela Agência Estadual da Bahia - AGERBA, em 24/11/2006, com a presença da Coelba e do representante da Prefeitura Municipal de Jequié (BA). Segundo esta ata, a Coelba concordou em devolver os valores;

e) os recursos financeiros que poderiam ter sido aplicados nas áreas de educação, saúde e saneamento, oriundos da redução dos valores das contas de energia elétrica pagas, não o foram porque o gestor municipal desconhecia que pagara valores superiores;

f) a Agência Nacional de Energia - Aneel não monitorou a Coelba;

g) com o fim do racionamento, em 1º/03/2002, foi instituído o Encargo Compulsório. Em virtude disso, todos os consumidores, excluindo os de baixa renda, foram obrigados a pagar valores maiores nas respectivas contas;

h) as concessionárias de energia, alegando perda de receitas, foram contempladas pelo Governo Federal com a Recomposição Tarifária Extraordinária — RTE, por meio da Medida Provisória n° 2.148-1/2002. A mesma presteza não foi observada no que diz respeito à devolução de valores indevidos cobrados à maior do Município;

i) tal fato pode ter ocorrido em outros Estados. Afinal, *“as demais concessionárias valendo-se da crônica deficiência de gestão das prefeituras dos grandes centros e grotões, quanto a controle de gastos, não fizeram também o mesmo?”*

j) solicita que seja verificado se houve cobrança indevida generalizada em todo o Brasil, tendo em vista que há, segundo dados do IBGE, mais de 300 municípios com população acima de 80.000 habitantes, que em média consomem acima de 50.000.000 kWh para Iluminação Pública;

k) anexou os seguintes documentos:

- ata de reunião de mediação entre a Coelba e a Prefeitura Municipal de Jequié (BA) – fls. 4 e 5;
- ofício da Prefeitura Municipal de Jequié (BA) à Coelba avisando da cobrança indevida de R$ 130.390,30 (fl. 6);
- relatórios da TNA Consultoria Técnica Ltda. demonstrando as irregularidades em tela (fl. 7 a 11);
- ofício da TNA Consultoria Técnica Ltda., de 28/12/2006, enviado à Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia – AGERBA (fls. 14 a 17).

3. Diante do acima exposto, a unidade técnica propôs o conhecimento desta denúncia e a realização de inspeção na Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel com o intuito de verificar sua procedência.

4. Tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, determinei a autuação deste processo como denúncia e determinei a realização da inspeção proposta pela Sefid (fl. 20).

5. A equipe encarregada da inspeção destacou que (fls. 60 a 64):

a) esta denúncia pode ser sintetizada em quatro pontos. Primeiro, a COELBA cobrou por um serviço que não prestou à Prefeitura Municipal de Jequié (BA) durante o racionamento que durou de junho/2001 a fevereiro/2002. Segundo, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA, no exercício de competência delegada pela Aneel, participou da mediação com a COELBA visando obter o ressarcimento à Prefeitura de Jequié (BA) dos valores pagos à maior. A COELBA não cumpriu o combinado nessa reunião de mediação, apesar de admitir a cobrança indevida. Terceiro, tal fato ocorreu em outros Municípios baianos, quiçá no Brasil inteiro. Quarto, a Aneel não tem conhecimento de tais fatos;

b) segundo a Ata da reunião de mediação realizada entre a AGERBA, a Prefeitura Municipal de Jequié (BA) e a COELBA, em 14 de dezembro de 2006, a concessionária deveria fazer o ressarcimento em dobro à Municipalidade face à cobrança de serviço não prestado durante o racionamento de junho/2001 a fevereiro/2002;

c) o denunciante, com base em histórico de consumo do Município de Jequié (BA) - fls. 10 e 11, alegou que esse Município, além de ter sido prejudicado pela restrição à iluminação de suas ruas e

logradouros, sofreu considerável prejuízo financeiro, pois pagou por uma energia não consumida e não fornecida pela COELBA;

d) documentos enviados pela AGERBA (fls. 39 a 44) demonstram que dezembro de 2006 foi a data estipulada pela reguladora estadual como limite para que a concessionária procedesse ao ressarcimento. Como essa devolução não ocorreu, a AGERBA convocou novamente a COELBA para que o efetivasse;

e) foi firmado um convênio de cooperação pela Aneel e pela AGERBA (fls. 25 a 38), tendo sido estipulado que a agência reguladora estadual deve apurar e solucionar as queixas de consumidores e agentes setoriais, em conformidade com as normas, regulamentos e dispositivos contratuais, quando estiverem esgotadas as tentativas de acordo pelas partes em conflito (Cláusula Primeira – do objeto, inciso III);

f) desde novembro de 2006, por meio de mediação da reguladora estadual, a COELBA concordou em devolver 374.570 kWh , o que à época estava orçado em R$ 140.882,46. Considerando que o art. 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000 preconiza que a devolução seja em dobro, esse valor pode chegar (sem correção monetária) a R$ 280 mil;

g) tais valores foram cobrados a maior há mais de 6 anos e até agora não houve o devido ressarcimento;

h) segundo a Aneel (fl. 23), o assunto ficou restrito ao âmbito da AGERBA;

i) consoante a ata da reunião de mediação, a COELBA reconheceu a irregularidade. Contudo, posteriormente, apresentou "fatos novos" à ouvidoria da AGERBA. Esses fatos não foram descritos nestes autos. Diante disso, a equipe solicitou que a AGERBA esclarecesse essa questão;

j) a AGERBA não reconheceu as alegações da COELBA como "fatos novos". A coordenação de energia da AGERBA, em 27/07/2007, asseverou que (fl. 44):

"a concessionária não apresentou justificativas complementares no prazo estabelecido na reunião do dia 05/06/2007. Em função disso, não foi ainda realizada nova reunião de mediação. Está sendo emitido ofício à concessionária cobrando a entrega das justificativas no prazo de 5 dias a contar da data do recebimento deste, para em seguida agendar nova reunião de mediação entre as partes."

k) pelo exposto, vê-se que a concessionária pode estar protelando a implementação de uma solução para o problema sob comento;

l) consoante a AGERBA, além da Prefeitura de Jequié (BA), as seguintes prefeituras baianas apresentaram reclamações: Vitória da Conquista, Caculé, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Livramento de Nossa Senhora e Almas de Monte Alto. A agência reguladora ressaltou que podem existir outros questionamentos que sejam desconhecidos dela e da Aneel;

m) o denunciante informou que, além das Prefeituras citadas acima, os Municípios baianos de Brejões, Jitauna, Itaquara e Nova Itarana também solicitaram a intervenção da AGERBA (fl. 45);

n) assim, somente no Estado da Bahia, 10 Municípios registraram a cobrança indevida. No que diz respeito a outras concessionárias no Brasil, a Aneel informa que tal irregularidade também ocorreu nos Estados do Ceará e Piauí.

6. Com espeque nessas considerações, a equipe de inspeção concluiu que:

a) esta denúncia é procedente;

b) a Aneel deve atuar para dar cumprimento ao disposto na sua Resolução nº 456, de 29/11/2000, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica, cujo art. 78 estabelece que, quando houver diferença a cobrar ou a devolver, a concessionária deverá informar ao consumidor, por escrito, quanto:

"I - a irregularidade constatada;

II - a memória descritiva dos cálculos do valor apurado, referente às diferenças de consumos de energia elétrica e/ou de demandas de potência ativas e reativas excedentes, inclusive os fatores de carga e de demanda típicos quando aplicáveis os critérios referidos no § 2º do art. 71 e na alínea "c", inciso IV, do art. 72;

III - os elementos de apuração da irregularidade;

IV - os critérios adotados na revisão dos faturamentos;

V - o direito de recurso previsto nos §§ 1º e 3º deste artigo; e

VI - a tarifa utilizada.

§ 1º Caso haja discordância em relação à cobrança ou respectivos valores, o consumidor poderá apresentar recurso junto a concessionária, no prazo de 10 (dez) dias a partir da comunicação.

§ 2º A concessionária deliberará no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento do recurso, o qual, se indeferido, deverá ser comunicado ao consumidor, por escrito, juntamente com a respectiva fatura, quando pertinente, a qual deverá referir-se exclusivamente ao ajuste do faturamento, com vencimento previsto para 3 (três) dias úteis.

§ 3º Da decisão da concessionária caberá recurso à Agência Reguladora Estadual ou do Distrito Federal, conforme o caso, ou, na ausência daquela, à ANEEL, no prazo de 10 (dez) dias, que deliberará sobre os efeitos do pedido.

§ 4º Constatado o descumprimento dos procedimentos estabelecidos neste artigo ou, ainda, a improcedência ou incorreção do faturamento, a concessionária providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável.”

c) essa irregularidade teria ocorrido em 11 municípios baianos. Entretanto, a AGERBA só intermediou até agora o caso de Jequié;

d) o denunciante aventou a possibilidade de esse irergularidade ter sido generalizada em todo o país, porém, a Aneel só tem conhecimento de ela ter ocorrido na Bahia, no Ceará e no Piauí. Apenas de ter conhecimento, a agência não adotou nenhuma medida para fazer cumprir o art. 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000. Por essa razão, a real dimensão do ocorrido é desconhecida, pois a Aneel apenas sinalizou que outras concessionárias também faturaram por serviços não prestados, entretanto, não se sabe quantos Municípios foram envolvidos nessa irregularidade;

e) a COELBA descumpriu a Cláusula Nona, inciso IV, do Contrato de Concessão nº 10/1997, firmado por essa concessionária e pela Aneel, e o art. 25 da Lei nº 8.987/1995, logo, cabe a ela responder por todos os prejuízos causados aos usuários ou a terceiros;

f) crê-se pertinente sugerir que a Aneel intime a AGERBA a cumprir o disposto na Cláusula Terceira, inciso II, letras “c”, “d” e “h”, do Convênio de Cooperação nº 1/2006 (fl. 33), no sentido de exercer as atividades de sua competência com eficiência e, principalmente, zelar pelo cumprimento das decisões emanadas da Aneel, notadamente a Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000;

g) a Aneel descumpriu o disposto no art. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997, pois compete-lhe cabe estimular a melhoria do serviço prestado e zelar, direta e indiretamente, por sua boa qualidade, observando, no que couber, o disposto na legislação vigente de proteção e defesa do consumidor.

7. Diante disso, a equipe propôs:

a) julgar procedente a presente denúncia, pois foi descumprido o disposto nos arts. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997 e 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456, de 29/11/2000, que estabelecem as condições gerais de fornecimento de energia elétrica;

b) determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, nos termos do art. 251 do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 15 dias:

- adote medidas para dar efetividade ao disposto nos arts. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997 e 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000, os quais preconizam que, constatada incorreção do faturamento, a concessionária providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável;

- informe ao TCU o resultado da mediação realizada entre a COELBA e o Município de Jequié (BA), pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, por delegação de competência, nos termos do Convênio de Cooperação nº 1/2006, quanto à cobrança a maior de prestação de serviço, equivalente a 374.570 kWh, durante o racionamento de 2001/2002;

- informe ao TCU que medidas serão adotadas para apurar os graves indícios de cobrança a maior, pela COELBA, de serviços de eletricidade prestados às Prefeituras Municipais baianas de Vitória da Conquista, Caculé, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Livramento de Nossa Senhora, Almas de Monte Alto, Brejões, Jitauna, Itaquara e Nova Itarana;

- informe ao TCU que medidas serão adotadas para apurar os indícios de cobrança a maior de serviços de eletricidade pela COELCE e CEPISA, que já são conhecidas pela Aneel;

c) retirar a chancela de sigilo destes autos;

d) dar ciência do acórdão a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao interessado e à ANEEL.

8. O diretor da 1ª DT da Sefid e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua aquiescência a essa proposta (fls. 64-verso e 68, respectivamente).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia versando sobre suposta cobrança indevida de tarifa de energia elétrica da Prefeitura Municipal de Jequié (BA), por parte da Companhia Energética da Bahia – Coelba. Referida cobrança teria violado o disposto nos arts. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997 e 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000.

2. Preliminarmente, ressalto que a presente denúncia deve ser conhecida, pois atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 53 da Lei Orgânica do TCU e nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU. Afinal, ela se refere à atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, que é uma entidade submetida à jurisdição desta Corte de Contas; foi redigida em linguagem clara e objetiva; contém o nome legível, a qualificação e o endereço do denunciante e está acompanhada de indícios concernentes à irregularidade denunciada.

3. Sopesada a robustez desses indícios, determinei a realização de inspeção na Aneel, a qual foi regularmente realizada pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid.

4. Após compulsar estes autos, verifiquei que os indícios de cobrança a maior já são do conhecimento da Aneel. Ressalto que, segundo informado por essa agência reguladora, há indícios de que essa cobrança indevida também teria ocorrido em outros municípios baianos, cearenses e piauienses.

5. O art. 78 da Resolução Aneel nº 456/2000, que estabelece, de forma atualizada e consolidada, as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, assim dispõe:

“Art. 78. Nos casos em que houver diferença a cobrar ou a devolver, a concessionária deverá informar ao consumidor, por escrito, quanto:

I - a irregularidade constatada;

II - a memória descritiva dos cálculos do valor apurado, referente às diferenças de consumos de energia elétrica e/ou de demandas de potência ativas e reativas excedentes, inclusive os fatores de carga e de demanda típicos quando aplicáveis os critérios referidos no § 2º do art. 71 e na alínea “c”, inciso IV, do art. 72;

III - os elementos de apuração da irregularidade;

IV - os critérios adotados na revisão dos faturamentos;

V - o direito de recurso previsto nos §§ 1º e 3º deste artigo; e

VI - a tarifa utilizada.

§ 1º Caso haja discordância em relação à cobrança ou respectivos valores, o consumidor poderá apresentar recurso junto a concessionária, no prazo de 10 (dez) dias a partir da comunicação.

§ 2º A concessionária deliberará no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento do recurso, o qual, se indeferido, deverá ser comunicado ao consumidor, por escrito, juntamente com a respectiva fatura, quando pertinente, a qual deverá referir-se exclusivamente ao ajuste do faturamento, com vencimento previsto para 3 (três) dias úteis.

§ 3º Da decisão da concessionária caberá recurso à Agência Reguladora Estadual ou do Distrito Federal, conforme o caso, ou, na ausência daquela, à ANEEL, no prazo de 10 (dez) dias, que deliberará sobre os efeitos do pedido.

§ 4º Constatado o descumprimento dos procedimentos estabelecidos neste artigo ou, ainda, a improcedência ou incorreção do faturamento, a concessionária providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável.”

6. Entendo que, em face dos fortes indícios de cobrança indevida por parte das concessionárias de distribuição de energia elétrica nos Estados da Bahia, Ceará e Piauí, a Aneel deve atuar visando à observância do disposto no art. 78 de sua Resolução nº 456/2000, acima citado.

7. Por via de conseqüência, considero serem oportunas e adequadas as determinações propostas pela Sefid, no sentido de que a Aneel informe ao TCU que providências está adotando para averiguar a efetiva ocorrência das irregularidades tratadas nestes autos. Ademais, caso seja comprovada a existência desses indébitos, a agência deverá informar a esta Corte de Contas que medidas pretende adotar para resolver a questão ora sob comento.

Diante do exposto, concordando com a Sefid, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 13 de agosto de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1630/2008- TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 013.120/2007-3 (com 1 anexo) - Sigiloso
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada
3.1 Responsável: Jerson Kelman – Diretor Geral da Aneel
4. Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia versando sobre suposta cobrança indevida de tarifa de energia elétrica da Prefeitura Municipal de Jequié (BA), por parte da Companhia Energética da Bahia – Coelba. Referida cobrança teria violado o disposto nos arts. 4º, XVI, do Decreto nº 2.335/1997 e 78, § 4º, da Resolução Aneel nº 456/2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, para, no mérito, julgá-la procedente, com fulcro no art. 53 da Lei Orgânica do TCU e nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe ao TCU:

9.2.1. o resultado da mediação realizada entre a COELBA e o Município de Jequié (BA), pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, por delegação de competência, nos termos do Convênio de Cooperação nº 1/2006, quanto à cobrança a maior de prestação de serviço, equivalente a 374.570 kWh, durante o racionamento de 2001/2002;

9.2.2. que medidas serão adotadas para apurar os graves indícios de cobrança a maior, pela COELBA, de serviços de eletricidade prestados às Prefeituras Municipais baianas de Vitória da Conquista, Caculé, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Livramento de Nossa Senhora, Almas de Monte Alto, Brejões, Jitauna, Itaquara e Nova Itarana;

9.2.3. que medidas serão adotadas para apurar os indícios de cobrança a maior de serviços de eletricidade pela COELCE e pela CEPISA;

9.2.4. caso a existência dessas cobranças a maior tenha sido ou venha a ser confirmada, que medidas pretende adotar para resolver essa questão;

9.3. levantar a chancela de sigilo aposta a estes autos, com espeque no art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, preservada a identidade do denunciante;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao denunciante e à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

10.Ata nº 32/2008 – Plenário (Sessão Ordinária)
11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Sessão Extraordinária de Caráter Reservado
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1630-32/08-P
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII– Plenário
TC-009.586/2008-9 – c/ 3 anexos - SIGILOSO
Apensos: TC-009.590/2008-1 – c/ 2 anexos
TC-009.595/2008-8 – c/ 2 anexos
TC-009.598/2008-0 – c/ 2 anexos
TC-009.604/2008-9 – c/ 2 anexos
Natureza: Denúncia
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
Interessado: Identidade preservada
Advogado: não há

Sumário: DENÚNCIA. PROCREMA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA. CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO TÉCNICA COM INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA SATISFATÓRIAS. EXAME DA FIXAÇÃO DE PERCENTUAL ÚNICO PARA CUSTOS ADMINISTRATIVOS. ESTUDOS EM ANDAMENTO NO DNIT. EXISTÊNCIA DE PROCESSO ESPECÍFICO NESTE TRIBUNAL CUIDANDO DA MATÉRIA. VERIFICAÇÃO, NO QUE FOR POSSÍVEL, DA ADERÊNCIA DESSES CUSTOS ADMINISTRATIVOS AOS PREÇOS DE MERCADO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. FIXAÇÃO DE PRAZO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de denúncia para apuração de supostas irregularidades nos Editais nº 31/2008, nº 43/2008, nº 44/2008, nº 45/2008 e nº 46/2008 do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), referentes a concorrências públicas, do tipo "técnica e preço", visando à seleção de empresas especializadas para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e manutenção rodoviária C.R.E.M.A. 2ª Etapa, em segmentos de rodovias federais nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso, Amazonas e Piauí, respectivamente.

2. A denúncia apontou, em resumo, a ocorrência de 3 (três) supostas irregularidades com potencial de ocasionar prejuízos ao Erário e à competitividade dos certames, quais sejam: (1) falhas na caracterização do objeto; (2) atribuição de pontuação, na proposta técnica, para o critério "tempo de atuação da proponente", em violação ao princípio da igualdade; e (3) estabelecimento de pontuação, também na proposta técnica, para o critério "experiência específica do proponente", que, conjugando a quantidade máxima de 5 atestados com faixas de extensão dos serviços que comprovem experiência anterior, estaria a ferir o caráter competitivo do certame e a atentar contra os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

3. Após verificar que as duas primeiras irregularidades acima indicadas não deveriam ser consideradas procedentes, determinei a oitiva prévia do DNIT para que se manifestasse acerca: (i) dos motivos que embasaram a formação do critério "Experiência Específica da Proponente", conjugando o número máximo de 5 atestados e as faixas de extensão dos serviços realizados; e (ii) da fixação dos limites de 30 e 60 km de extensão para cada atestado de serviços realizados, independentemente da extensão do lote, para atribuição da graduação da pontuação.

4. O primeiro ponto foi devidamente esclarecido, demonstrando o DNIT que os parâmetros fixados, para fins de pontuação do critério experiência específica da proponente na proposta técnica, amparados em experiências anteriores, são razoáveis.

5. O DNIT definiu um padrão para os editais, de modo a tornar objetivos os critérios de qualificação. Todavia, a utilização dos mesmos critérios de pontuação técnica para trechos de extensão muito distintos poderia, em um exame superficial, como é o caso das medidas cautelares, implicar restrição à competição.

6. O argumento apresentado pelo DNIT no sentido de que, nos trechos menores (abaixo de 300 km), as empresas pequenas interessadas em participar poderiam associar-se para participar da licitação não mereceu acolhida. Ademais, se comparados os requisitos técnicos da fase de habilitação com as exigências da fase de proposta técnica, verificou-se, a princípio, um descompasso. Naquela há limitação de exigência de capacitação técnica ao percentual de 50% das quantidades licitadas para o serviço. Nessa, a experiência específica mínima da proponente deve atingir o mesmo percentual.

7. Diante dessas duas exigências, ter-se-ia que, no caso dos lotes mais extensos (cerca de 600 km de extensão), os requisitos para a obtenção da nota máxima para o critério experiência específica da proponente seriam muito próximos ou, até mesmo, equivalentes aos requisitos exigidos em fase de habilitação. Por outro lado, no caso dos lotes menores (cerca de 200 km), o critério pode ser considerado excessivo em face da pontuação máxima, representada por 300 km de experiência anterior.

8. Por essas razões, considerei não serem satisfatórios os esclarecimentos apresentados pelo DNIT em resposta à oitiva prévia, não tendo sido afastados, de início, os indícios de descumprimento aos princípios da proporcionalidade e da competitividade, levando à concessão de medida cautelar, por meio de despacho de 25/6/2008.

9. Nesse sentido, entre outras providências, foi determinado ao DNIT que se abstivesse de dar prosseguimento aos certames decorrentes dos editais de concorrência de números 031/2008-00, 041/2008-00, 042/2008-00, 043/2008-00, 044/2008-00, 045/2008-00, 046/2008-00, 081/2008-00, 082/2008-00, 083/2008-00, 084/2008-00, 085/2008-00, 086/2008-00, 087/2008-00, 088/2008-00, 089/2008-00, 090/2008-00, 091/2008-00, 092/2008-00, 093/2008-00, 094/2008-00, 095/2008-00, 0180/2008-00, 0181/2008-00, 0182/2008-00, 0184/2008-00 e 0185/2008-00, todos referentes a contratações de empresas para elaboração de projetos básico e executivo para obras de restauração no âmbito do Programa CREMA 2ª Etapa, ou, caso alguma licitação já tenha sido homologada, não assine o respectivo contrato, ou, caso já tenha sido assinado, que suspenda sua execução, até que o Tribunal decida o mérito deste processo.

10. Foi determinada, ainda, a audiência do Diretor Geral, do Diretor de Planejamento e Pesquisa e do Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT, à frente dos cargos quando da elaboração e aprovação dos referidos editais para apresentarem razões de justificativa acerca da fixação, nos referidos editais, de requisitos padronizados, em fase de avaliação de propostas técnicas, para pontuação de atestados no critério Experiência Específica da Proponente sem levar em consideração as diferenças na extensão de cada lote, em desacordo com os princípios da proporcionalidade e da competitividade.

11. A instrução acerca do exame de mérito da presente medida cautelar, bem como das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a cargo da 1ª Secex, é do seguinte teor:

"I. Introdução

1. Cuidam os autos de denúncia acerca de supostas irregularidades nos Editais para a contratação de serviços de elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e manutenção rodoviária (CREMA), em segmentos de rodovias federais.

2. Preliminarmente, foi realizada oitiva prévia ao DNIT com o intuito de obter justificativas para a adoção do critério 'Tempo de Atuação da Proponente' como fator relevante para pontuação da Proposta Técnica e para o estabelecimento do limite máximo de 5 (cinco) atestados para julgamento do critério 'Experiência Específica da Proponente' da Proposta Técnica, bem como a fixação dos limites de 30 e 60 km de experiência anterior, independentemente da extensão do lote, para atribuição de graduação da pontuação para o referido quesito (fls. 121/130, v. principal).

3. Após a análise das respostas da oitiva prévia do Dnit (fls. 134/141, v. principal), a 1ª DT da 1ª Secex propôs a suspensão cautelar dos procedimentos licitatórios relativos aos editais referentes às contratações de empresas para elaboração dos projetos de CREMA em rodovias federais e nova oitiva do Dnit para justificar critérios para a pontuação técnica das licitantes, por entender que houve descumprimento dos princípios da proporcionalidade e da competitividade (fls. 142/152, v. principal).

4. Em despacho exarado em 23/06/2008, após ciência da complementação da oitiva prévia encaminhada pelo DNIT (fls. 153/160, v. principal), o Titular dessa 1ª Secex manifestou discordância da suspensão cautelar proposta pela Diretoria, por entender que não restou comprovado que os critérios adotados para pontuação técnica das licitantes restringiram a competição ou frustraram a participação de empresas de menor porte, visto que os editais abrem a possibilidade do consórcio de empresas. Assim, propôs o acompanhamento das concorrências para se observar o nível de competitividade em face dos critérios de pontuação estabelecido (fls. 161/162, v. principal).

5. Ao apreciar as análises e as propostas da 1ª Diretoria Técnica da 1ª Secex e do Titular da Secretaria, o Ministro-Relator Ubiratan Aguiar determinou, por meio do Despacho exarado em 25/06/2008, a suspensão cautelar dos certames em referência e a audiência dos responsáveis do Dnit pela aplicação de requisitos padronizados para a pontuação da Experiência Específica do Proponente, que não levaram em conta as diferenças de extensão de cada lote, afrontando, dessa forma, os princípios da proporcionalidade e da competitividade (fls. 163/180, v. principal).

6. Dessa forma, foi encaminhado o Ofício 1606/2008-TCU/SECEX-1/SA, comunicando a suspensão cautelar dos certames licitatórios para a concorrência do Programa CREMA, bem como os Ofícios 1616, 1617 e 1618/2008-TCU/SECEX-1/SA, com as audiências dos Srs. Luiz Antônio Pagot, Diretor Geral, Hugo Sternick, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa, respectivamente.

II. Documentação encaminhada

7. Em 08/07/2008, foi recebido neste Tribunal o Ofício 1710/2008/DG que encaminha como resposta da audiência dos Srs. Luiz Antônio Pagot – Diretor Geral do DNIT, Hugo Sternick – Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos e Miguel de Souza do DNIT, por meio do Ofício 1654/2008/DG apresentado em anexo com justificativas para os questionamentos sobre os certames em tela (fls. 01/24, anexo 3).

8. Inicialmente, no Ofício 1654, são descritos as diretrizes e objetivos do programa CREMA, destacando-se sua importância estratégica nas ações do PAC. Em seguida são colocados os aspectos concernentes aos questionamentos da Audiência.

9. No que se refere à utilização de critério-padrão para a atribuição de pontuação dos atestados de experiência específica da proponente em diferentes extensões, os Gestores colocam que tal medida objetivou tornar uniformes e objetivas as regras de pontuação. O que se pretende é avaliar comparativamente as licitantes que detêm a aptidão técnico-operacional necessária para a execução do projeto. Afirma que a complexidade dos projetos, multifacetados em seus objetivos, exige a mesma capacitação técnica operacional, qualquer que seja a dimensão do trecho a ser executado, o que levou o DNIT a adotar critérios iguais para todos os lotes. Dessa forma, não haveria violação dos princípios da proporcionalidade e da competitividade.

10. Acrescentaram, ainda, que o edital-padrão, da forma que atualmente se encontra, foi fruto de atendimento a diversas orientações dessa Corte de Contas, buscando melhores resultados quanto à qualidade, à economicidade e à eficiência da Administração.

11. Segundo os Gestores, o DNIT apresenta experiência e conhecimento sobre o universo das empresas e dos objetos desejados, tendo a convicção de que, para a garantia do cumprimento da obrigação da futura relação contratual e da qualidade dos produtos e serviços, devem ser uniformizadas as exigências técnicas, por um padrão mínimo a ser alcançado.

12. Com relação ao questionamento sobre a desclassificação de participante que não atingir o patamar de 50% da pontuação máxima, o que implicaria restrição à competição, os Gestores afirmam que houve equívoco de interpretação, visto que no edital não existe previsão de desclassificações de quaisquer concorrentes em função de pontuação nos critérios técnicos.

III. Dados sobre os certames licitatórios já iniciados

13. Com a finalidade de melhor embasar as análises sobre o caso em questão, faz-se necessária uma análise sobre os resultados obtidos com as licitações que já foram iniciadas.

14. Observou-se, de modo geral, poucos competidores por lote licitado. Em 55 de 70 lotes o número de licitantes foi igual ou inferior a 3. Em 14 lotes, somente uma empresa concorreu para prestar o serviço (fls. 131, anexo 3). A título informativo, as licitações em análise apresentam um total de 92 lotes a serem licitados.

15. Outra constatação refere-se ao baixo índice de desconto sobre o valor do orçamento de referência, alguns chegando a apenas 0,45%. Os casos com menores índices de desconto ocorreram em lotes em que havia apenas um competidor.

16. Como o objeto total das Concorrências do CREMA abrange uma extensão de cerca de 32.000 Km e os intervalos entre os certames licitatórios que compõe o Programa são insignificantes, pode-se inferir que não há um número suficiente de empresas para atender a essa demanda concentrada. Esse fator, isoladamente, compromete sobremaneira a competição que se verificou, com baixo número de concorrentes para a maioria dos lotes.

17. Neste contexto de baixa competitividade e na hipótese de prosseguir com os certames licitatórios do CREMA, seria conveniente e oportuno verificar se o orçamento de referência que compõe os editais oferece preços e condições compatíveis com o mercado. Assim, cabe analisar a questão dos preços de referência informados pelo DNIT.

IV. Processos que trataram do Orçamento de Referência em contratos semelhantes ao ora analisado.

18. No âmbito do TC 017.429/2007-3, que tratou de Representação da 1ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal acerca de possíveis irregularidades nos editais das Concorrências nº 176/07-00 e nº 180/07-00 do DNIT, foram levantadas diversas falhas e irregularidades, na composição do orçamento de referência para os serviços a serem contratados, que resultaram na suspensão cautelar das licitações e na oitiva do DNIT. Um dos pontos em que se verificou risco de prejuízo ao erário foi a fixação injustificada e não detalhada, a título de 'custos administrativos', do percentual de 50% incidente sobre as despesas com pessoal, em afronta 'ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea 'f', no art. 7º, § 2º, inciso II, e no art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei nº 8.666/93, bem como às determinações exaradas pelo TCU nos Acórdãos nº 2.389/2003-2ª Câmara e nº 1.146/2004-Plenário'. Vejamos:

Acórdão 2.389/03-2:

'9.2.8.reavalie suas normas internas relativas à fixação dos percentuais de despesas incidentes em contratos de locação de mão-de-obra ou de prestação de serviços remunerados com base em salários de pessoal terceirizado, de modo que fique explicitada a composição das despesas indiretas por meio de todos os seus itens, permitindo, assim, uma maior transparência e ainda que os percentuais de despesas indiretas possam ser ajustados ao longo do contrato, de acordo com alterações na legislação ou em outros fatores supervenientes;'

Acórdão 1146/2004–P:

'9.2.3. realize estudo detalhado relativamente aos percentuais dos custos administrativos nos contratos de supervisão de obras, com vistas a determinar o correto dimensionamento do percentual ou percentuais utilizados no âmbito do Dnit, enviando os resultados à Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal no prazo de 180 dias;'

19. O citado processo foi apensado ao TC 014.091/2006-6, no qual ocorreram as análises das justificativas apresentadas pelo DNIT para a oitiva realizada. No âmbito desse processo, foi proposto ao DNIT, dentre outras determinações:

'Estabeleça exigências editalícias e contratuais para que a contratada encaminhe mensalmente, como condição necessária à liberação do pagamento das medições, cópias do contrato de trabalho, da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP e da Guia da Previdência Social - GPS, referentes a todos os profissionais envolvidos na execução do contrato, bem como cópia da folha de pagamento, que deverá ser individualizada para o referido Contrato, com o objetivo de subsidiar a fiscalização da regularidade fiscal/previdenciária, nos termos do art. 71 da Lei 8.666/1993, assim como da obediência da contratada no pagamento dos salários de seus funcionários aos termos de sua proposta, conforme disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993 (item 42.9);

Em face da inexistência de orçamento detalhado das despesas a título de 'Custos Administrativos', com incidência de percentual injustificado de 50% sobre os valores da equipe técnica, em descumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993: em atendimento às normas vigentes, a exemplo do disposto nos arts. 6°, inciso IX, alínea 'f', e 7°, § 2, inciso II e 40, § 2°, inciso II, todos da Lei 8.666/1993, assim como ao que foi determinado pelo TCU, entre outros, no Acórdão 2.389/2003-2ª Câmara, item 9.2.8, e Acórdão 1.146/2004-Plenário, item 9.2.3, elabore metodologia para a composição dos custos administrativos de contratos de prestação de serviços técnicos, observando os aspectos contidos nos itens pertinentes deste exame, em especial o fato de que os serviços de assessoramento que possuem característica de terceirização de pessoal técnico, como é o caso dos

Editais 176/2007 e 180/2007, têm sua execução consistente na realização de tarefas rotineiras, em grande parte já com metodologia definida e sem a necessidade de procedimentos de suporte da administração central da empresa contratada que justifiquem custos administrativos de cunho técnico (item 47.10);'

20. No Acórdão 2632/2007-Plenário, que deliberou sobre o TC 014.091/2006-6, o voto do Exmo. Sr. Ministro-Relator, Augusto Nardes, revelou o seguinte entendimento:

'(...)

53. Feitas essas considerações gerais, cumpre voltar-nos para o caso concreto em exame. Sabido que a aplicação de um percentual único a todos os contratos é inadequado, não se conhece com certeza as taxas aplicáveis a cada contratação. Como relata a 1ª Secex, este Tribunal já deu a devida atenção a esse problema. Foi por meio do Acórdão 1.146/2004-Plenário, em que foi expedida determinação ao Dnit nos seguintes termos:

'9.2.3. realize estudo detalhado relativamente aos percentuais dos custos administrativos nos contratos de supervisão de obras, com vistas a determinar o correto dimensionamento do percentual ou percentuais utilizados no âmbito do Dnit, enviando o resultado à Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal no prazo de 180 dias'.

54. Em atendimento, o Dnit providenciou os estudos que ora a 1ª Secex rejeitou por serem inconclusivos, e que apontou para a necessidade de novos levantamentos. A Secob, conforme informado pela 1ª Secex, vem acompanhando o cumprimento da determinação referida no âmbito do processo TC 025.789/2006-4. O processo encontra-se atualmente no Gabinete deste Relator nele constando, no tocante ao assunto em pauta que o Dnit instituiu grupo de trabalho para, dentre outros fins, rever as normas em vigor sobre a 'estimativa de custos administrativos em contratos de engenharia consultiva'. A Secob propõe no processo referido que, tão logo finalizados, sejam os resultados alcançados pelo grupo de trabalho encaminhados a este Tribunal, para avaliação.

55. O prazo inicialmente dado ao grupo de trabalho encerrou-se no último dia 26 de outubro, mas nada foi encaminhado àquele processo que diga respeito às possíveis alterações efetuadas nas normas do Dnit. De todo modo, o tema está sendo vivamente discutido naqueles autos, importando notar, inclusive, que a própria Instrução de Serviço 6/2006 tratando dos orçamentos de consultoria foi editada como desdobramento da determinação contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 1.146/2004-Plenário, transcrito acima, e que está sendo acompanhado no processo referido. Portanto, o assunto já está sendo objeto de exame específico no processo mencionado, sem que ainda possa ser apreciado conclusivamente por este Tribunal.

56. Entendo, porém, que não seja adequado manter a paralisação dos editais aqui questionados até que se estabeleça um consenso sobre que percentual ou percentuais retratariam adequadamente os custos administrativos presentes nos diversos tipos de contratos de consultoria utilizados pelo Dnit. Primeiro porque a relevância das licitações pretendidas, envolvendo o controle das obras do PAC, não aconselha que se espere até a completa pacificação do tema. Em segundo lugar, há o problema de todos os outros contratos de consultoria atualmente em vigor, inclusive os que foram prorrogados para suprir o pessoal objetivado pelas licitações paralisadas, que, por uma questão de coerência, deveriam sofrer algum tipo de intervenção com vistas ao saneamento do mesmo problema aqui tratado. Tal intervenção, à míngua de informações convincentes sobre a taxa ideal, revela-se a meu ver extremamente contraproducente. Por essa razão, deixo de acolher proposta nesse sentido feita pela Unidade Instrutiva.

57. Por fim, é de se ver que o problema vem de longa data, sendo objeto de sucessivas alterações por parte do próprio Dnit, que, de fato, não aparenta ter convicção do percentual atualmente em vigor. Ademais, é de se ver que o percentual para os custos administrativos, conforme se pode ver no subitem 16.1 do Edital 180/2007, está sujeito à competição licitatória, junto com outros parâmetros utilizados na planilha estimativa do Dnit. A taxa de 50% foi ali considerada como um valor máximo, sujeito a redução pela participante da licitação. Embora se possa afirmar que o orçamento da entidade promotora da licitação tem o claro poder de influenciar na elaboração das propostas da licitante, há que se reconhecer a possibilidade de redução da taxa pela via da competição.'

21. Pelo que se pode observar no voto condutor do Acórdão 2632/2007-Plenário, a verificação das composições de custos administrativos está sendo conduzida pela SECOB na análise do TC 025.789/2006-4. Contudo, em consulta à SECOB, pôde-se constatar que o DNIT ainda não tem pronto o estudo das composições do referido custos para análise do Tribunal.

22. Pôde-se constatar que a questão dos orçamentos para contratações do tipo das Concorrências do CREMA ainda dependem de ações e estudos do DNIT para alcançar a confiabilidade de que o preço orçado está de acordo com os custos e despesas envolvidos nos serviços prestados. Além disso, há que se considerar que na situação da competitividade encontrada no atual certame, a possibilidade de reduções percentuais sobre o orçamento de referência fica restringida, ficando difícil garantir a economicidade da contratação pelas vias da competição, conforme colocado no Acórdão supracitado.

V. Análise

23. Os Responsáveis se justificam colocando que a complexidade dos serviços a serem prestados não varia com a dimensão do trecho a ser executado e, por isso, adotou o mesmo padrão de pontuação para todos os lotes. Afirmam, ainda, que o edital padrão vem buscando os melhores resultados nas licitações do tipo técnica e preço, tornando mais objetiva a pontuação dos participantes em consonância com os entendimentos desta Corte de Contas.

24. O que se observou nos Editais em análise é que a participação dos licitantes teve a abertura para a participação necessária e proporcional na fase de habilitação aos objetos licitados. São aceitáveis, portanto, os critérios adotados pelo DNIT nessa fase. Quanto ao critério de pontuação, poderia ter sido levado em consideração a proporcionalidade da extensão dos lotes com o intuito de torná-lo mais próximo do objeto que se pretende contratar.

25. No entanto, no entendimento do DNIT, não há variação da complexidade do projeto a ser apresentado, conforme varia sua dimensão e diante desse fato, optou-se por pontuar dimensões padrão. Em uma análise mais atenta, a partir do desenrolar do certame, verificou-se, pelos índices de participação por lotes, uma demanda elevada de serviços, com oferta limitada de empresas. Dessa forma, fica difícil concluir que os critérios de pontuação teriam aspectos limitadores no presente certame.

26. Foi esclarecido nas justificativas, que não há hipótese de desclassificação por insuficiência de pontuação nos critérios técnicos. Assim, a pontuação baixa não retira concorrentes do certame, não havendo, por esse motivo, redução do número de participantes para um determinado lote.

27. Entendemos que o órgão tem a discricionariedade, desde que justificada, de escolher os critérios de pontuação. No caso em tela, não há evidências de que tais critérios estariam contribuindo para a baixa competição. Pelo que foi observado nos 70 lotes em que se sabe o número de concorrentes, houve sim pouca competição, provavelmente, pelo excesso de demanda e pelo intervalo quase inexistente entre as etapas do programa.

28. Assim, após observar o andamento dos processos das licitações do Programa, verificou-se indícios de que pelas características do próprio processo das licitações, no qual houve a divisão de aproximadamente 32.000 Km de rodovias em pouco mais de 100 lotes haveria prejuízo à competição pelo excesso da demanda.

29. Diante dessa perspectiva de redução de competitividade em decorrência da estratégia de condução do programa em referência, cabe atenção redobrada aos preços de referência estipulados pelo DNIT em seus editais de concorrência. Como vimos, nos 70 lotes na qual se conhece o número de participantes habilitados, em mais de 50% dos casos o número de concorrentes foi inferior a 3 (três). Na maioria dos casos em que só uma licitante participou, os descontos foram inferiores a 0,5% (meio por cento) em relação à referência. Nesse contexto, se o orçamento não refletir com precisão os custos envolvidos na execução do serviço, a Administração correria o risco de pagar a mais pelo serviço contratado.

30. Assim, uma solução para garantir a economicidade do processo, seria realizar novo certame licitatório, com o escalonamento racional das etapas, dando um intervalo de tempo suficiente para distribuir a demanda pelo tempo e assim garantir um número razoável de ofertantes em cada etapa. Ocorre que um novo certame licitatório, no presente momento, redistribuindo as etapas, envolveria um incremento de tempo que as rodovias federais não dispõem, devido ao alto grau de deterioração em que se encontram, vítimas da falta de planejamento e de investimentos adequados. Além disso, há que se considerar os custos para refazimento dos processos. Nesse contexto, seria também recomendável que o DNIT fizesse estudo detalhado dos componentes de custos e despesas de seus orçamentos de referencia, a fim de se assegurar sobre a economicidade dos preços ofertados, o que atrasaria ainda mais o processo.

31. Diante dos fatos narrados, a solução que traria menor impacto ao Programa estratégico do governo e ao mesmo tempo resguardaria a economicidade na prestação dos serviços pretendidos, seria determinar ao DNIT que exija da empresa vencedora de cada lote do projeto CREMA o detalhamento

dos custos administrativos e despesas gerais que incorrerá para consecução do objeto. Tais custos e despesas seriam avaliados e criticados pela Autarquia, podendo haver glosas de custos e despesas infundados ou exagerados em relação aos padrões de mercado, condicionando-se a adjudicação e a contratação aos acertos e cortes que forem necessários.

32. Outra exigência a ser feita é que o DNIT só realize pagamento das despesas efetivamente comprovadas, após fiscalizações periódicas das execuções desses contratos, a fim de ter instrumentos necessários para as análises aqui sugeridas.

VI. Conclusão

33. Pelo que vimos, seria aconselhável a realização de novas licitações a partir da elaboração de editais que contemplassem nova definição de preços de referência e um maior espaçamento entre os certames, não obstante, pesam contra essa medida as seguintes circunstâncias:

a) a determinação de nova licitação que o DNIT adequasse a demanda do CREMA às ofertas de mercado e condicionasse o novo certame à finalização, pelo DNIT, dos estudos para definir a composição do orçamento de referência que integram os editais, impactaria negativamente no tempo de execução do programa CREMA;

b) as rodovias federais, por conta de sucessivas e desastrosas políticas de conservação, encontram-se em estado deplorável em sua maior parte e não dispõe desse tempo adicional.

c) fica difícil de se dimensionar os prejuízos causados por tais determinações na aceleração do crescimento apregoada pelo PAC, em virtude das dimensões do CREMA.

34. Assim, com essas considerações e detalhando o procedimento sugerido na análise, seria conveniente que, na condução do processo licitatório em tela, antes da adjudicação do objeto para a vencedora do certame, fosse realizada a verificação crítica de cada item que compõe os 'CUSTOS ADMINISTRATIVOS' (50% do valor atribuído à equipe técnica do orçamento de referência), bem como das 'DESPESAS GERAIS', discriminadas no mesmo orçamento, eliminando-se os custos e despesas injustificáveis ou exageradas em relação aos padrões e preços de mercado. Tal conduta sofreria a fiscalização desta Corte de Contas com o intuito de observar se não houve aceitação de despesas de forma indevida, quando da contratação dos serviços de elaboração dos projetos do CREMA.

35. Caberia também o acompanhamento crítico do DNIT para cada pagamento dos referidos contratos do CREMA, verificando se os custos administrativos e as despesas gerais foram comprovadas e justificadas, conforme o andamento da execução dos contratos. Da mesma forma, o Tribunal faria o acompanhamento com o intuito de verificar se o que foi pago foi efetivamente gasto e comprovado pela empresa prestadora do serviço e se isso foi adequadamente verificado pelo DNIT.

36. Quanto aos pagamentos da equipe técnica pela contratante, já existe determinação dessa Corte de Contas no sentido de que o Órgão crie no contrato mecanismos de verificação dos efetivos pagamentos ao pessoal que compõe a equipe técnica envolvida na prestação de serviço, pelo preço estabelecido no contrato (Acórdão 1.233/2008-Plenário).

VII. Proposta

Pelo exposto submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I) revogar a medida cautelar adotada, conforme disposto no RI/TCU, art. 276, § 5º, dando prosseguimento aos procedimentos licitatórios relativos aos editais de concorrência de números 031/2008-00, 041/2008-00, 042/2008-00, 043/2008-00, 044/2008-00, 045/2008-00, 046/2008-00, 081/2008-00, 082/2008-00, 083/2008-00, 084/2008-00, 085/2008-00, 086/2008-00, 087/2008-00, 088/2008-00, 089/2008-00, 090/2008-00, 091/2008-00, 092/2008-00, 093/2008-00, 094/2008-00, 095/2008-00, 0182/2008-00, 0184/2008-00 e 0185/2008-00, todos referentes a contratações de empresas para elaboração de projetos básico e executivo para obras de restauração no âmbito do Programa CREMA 2ª Etapa;

II) determinar ao DNIT, no âmbito dos editais 031/2008-00, 041/2008-00, 042/2008-00, 043/2008-00, 044/2008-00, 045/2008-00, 046/2008-00, 081/2008-00, 082/2008-00, 083/2008-00, 084/2008-00, 085/2008-00, 086/2008-00, 087/2008-00, 088/2008-00, 089/2008-00, 090/2008-00, 091/2008-00, 092/2008-00, 093/2008-00, 094/2008-00, 095/2008-00, 0182/2008-00, 0184/2008-00 e 0185/2008-00, que:

a) somente adjudique com a vencedora de cada um dos certames após verificação crítica e documentada de cada item que compõe os 'CUSTOS ADMINISTRATIVOS' (50% do valor atribuído à equipe técnica do orçamento de referência), bem como das 'DESPESAS GERAIS', discriminadas no

mesmo orçamento, com a glosa dos custos e das despesas injustificáveis ou exageradas em relação aos padrões e preços de mercado.

b) Somente realize pagamentos de custos e despesas, aprovados na celebração do contrato, efetivamente comprovados pelas prestadoras de serviço, glosando-se o que não for comprovado.

III) Acatar as razões de justificava apresentadas pelos responsáveis: Srs. Luiz Antônio Pagot – Diretor Geral do DNIT, Hugo Sternick – Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos e Miguel de Souza do DNIT;

IV) Determinar à SECOB e à 1ª SECEX que, em conjunto, acompanhem e fiscalizem as análises feitas pelo DNIT para os custos e despesas, bem como para os pagamentos tratados no item II desta proposta."

12. O Secretário em substituição, apesar de concordar com a análise efetuada na instrução, manifestou-se de forma dissonante no tocante ao encaminhamento a ser dado à matéria, conforme a seguir:

"Trata-se de Denúncia acerca de irregularidades em editais para contratação de serviços de elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e de manutenção rodoviária (PROCREMA) em rodovias federais.

Em Despacho de fl. 131 do volume principal, o Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, além da oitiva do Dnit, determinou o apensamento aos presentes autos dos TCs 009.590/2008-1, 009.604/2008-9, 009.598/2008-0 e 009.595/2008-8, haja vista que também estavam relacionados a contratações de projetos do CREMA. Nessa oportunidade, o Exmo. Relator conheceu das presentes denúncias, com fulcro no art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno da Corte de Contas.

O Exmo. Ministro-Relator, mediante Despacho de fls. 163/180 do volume principal, deferiu a cautelar requerida pelo denunciante, não apenas em decorrência da proximidade da fase de abertura das propostas de preço e respectivo julgamento, mas também pelo questionável critério de pontuação para a 'Experiência Específica do Proponente'. No mesmo Despacho, o Exmo. Relator determinou a audiência dos Srs. Luiz Antonio Pagot, Diretor-Geral, Hugo Sternick, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos, e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa.

DA FORTE CONCENTRAÇÃO DE LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E DE OUTROS SERVIÇOS

Logo no início de suas razões de justificativa, o Sr. Luiz Antonio Pagot tece várias considerações a respeito das vantagens do Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas - PROCREMA e de sua inserção nas obras do Programa de Aceleração e Crescimento – PAC.

Em tese, o PROCREMA, em relação aos programas antecessores, traz significativos avanços, tais como a facilidade de responsabilização por má qualidade dos serviços, a possibilidade mais concreta de aplicação de sanções às empreiteiras que não cumprirem com suas obrigações e a vedação às alterações de preço decorrentes de aditivos formulados com base em alterações nos projetos básico e executivo.

Não nos cabe, numa visão geral, avaliar a conveniência e a oportunidade do Programa de Aceleração e Crescimento – PAC, mas é importante destacar que o crescimento que se almeja deve ser o sustentável. Nesse contexto, cabe uma reflexão, in casu, sobre a forma como se deve promover esse crescimento. Isso porque a aplicação afobada e mal planejada dos recursos pode proporcionar seu esgotamento em troca de resultados pífios, o que poderá redundar na descontinuidade dos programas e de seus benefícios.

Determinadas ações governamentais aparentemente louváveis, quando carecem de planejamento ou quando descartam a possibilidade da ocorrência de conseqüências indesejáveis, acabam por resultar em desperdício de recursos públicos e em irreparáveis prejuízos sociais.

Em outras palavras, em razão da forma como está sendo conduzido, parece temerário que o PROCREMA, cuja concepção e delineamento iniciais merecem elogios, entre para o rol dos programas mal sucedidos da Administração Pública Federal, maculando, também, as boas intenções do PAC.

Tais riscos residem, de modo especial, na decisão de se licitar, praticamente de uma só vez, projetos e obras para 32.622,7 km de estradas, sendo que a malha rodoviária federal tem um total aproximado de 55.000 km. No quadro de fl. 25 do Anexo 3, verifica-se que o DNIT separou as licitações em 4 etapas, mas isso não importou na previsão de espaços temporais entre elas. Na prática, as

licitações e contratações para projetos e obras das 2ª, 3ª e 4ª etapas, que contemplam mais de 32.000 km de rodovias, ocorrem em conjunto.

Claro está que o Tribunal não deve se imiscuir na esfera de discricionariedade do gestor, todavia, pode, a qualquer momento, suscitar a inobservância de princípios inerentes à Administração Pública, mormente os previstos no art. 37 da Constituição Federal. Nesse ponto, devemos refletir se o lançamento de um número tão grande de licitações de uma só vez, cujo objeto corresponde a quase 60% da malha rodoviária federal, não ofende os princípios da proporcionalidade e da economicidade.

A excessiva demanda por serviços de elaboração de projetos básico e executivo, decerto, é fator de majoração dos preços ofertados. O pequeno número de concorrentes, aliado ao grande número e expressiva extensão média dos lotes constitui prova robusta de que existe muita demanda e pouca oferta, o que tende a pressionar os preços para cima.

Dessa forma, é forçoso admitir que há indícios, documentados nos quadros de fl. 25 do Anexo 3 e no demonstrativo de fls. 131/138 do Anexo 3, do baixo número de concorrentes, de que o planejamento é falho e de que a decisão de licitar tão grande volume de serviços é algo, no mínimo, arriscado.

Neste ponto, abrimos um parênteses de suma importância. Há alguns meses, tivemos a oportunidade de participar de algumas reuniões, juntamente com o Titular e técnicos desta Secretaria, que tratavam, justamente, do lançamento deste ambicioso Plano. A Autarquia pôde, então, expressar sua preocupação com outras fases do Programa, especialmente no que se refere à dificuldade que teria de operacionalizar o exame e aprovação dos projetos licitados e, posteriormente, quanto ao reduzido ou quase insuficiente número de empreiteiras capazes de executar as obras previstas no PROCREMA.

Isso ilustra o fato de que a execução de Programa em tão grandes proporções pode vir a trazer dificuldades que exorbitam o objeto desta Representação, mas que são causa de declarada preocupação por parte da Autarquia. O grande volume de projetos pode, evidentemente, prejudicar sua análise por parte do Dnit, e, por conseqüência, pode vir a trazer prejuízos à execução das obras do PROCREMA.

Considerando que o Programa tem por princípio a inalterabilidade dos projetos e a responsabilização das empreiteiras que não alcançarem os resultados pretendidos, as deficiências nesses projetos seriam, de modo especial, obstáculos quase intransponíveis para que se obtivessem satisfatórias condições de conservação e restauração das rodovias alcançadas pelo PROCREMA.

A partir de dados coletados junto ao site da Autarquia na internet, o Sr. Analista elaborou a planilha de fls. 131/138 do volume 3, que, em síntese, mostra que em 70 lotes (do total de 92), apenas 15 lotes tiveram mais de 3 licitantes habilitados e que apresentaram suas propostas técnica e de preço. Para sermos mais exatos, dos 70 lotes, 14 tiveram apenas uma proposta, 20 tiveram apenas 2 propostas e 21 tiveram apenas 3 propostas.

Até o deferimento da cautelar, contudo, poucos lotes (apenas cinco) tiveram as propostas abertas e julgadas. De qualquer forma, essa pequena amostra nos diz que a tendência é que os preços contidos nas propostas vencedoras fiquem muito próximos do preço de referência. Salvo exceções, o desconto sobre o preço de referência é muito pequeno.

Na mesma planilha de fls. 151/158 do volume 3, encontramos informações sobre o julgamento desses cinco lotes. No lote 1 da Concorrência 31/08-00, a proposta da vencedora indica desconto de apenas 1,19%. Na Concorrência 82/08-00, seu único lote teve como vencedora empresa que não teve concorrentes e que ofereceu apenas 0,45% de desconto. No lote único da Concorrência 86/08-00, novamente, uma empresa (a mesma da Concorrência 82/08-00) não teve concorrentes e ofereceu 0,45% de desconto. No lote 87/08-00, apenas duas empresas concorreram e o desconto da proposta vencedora foi de 6,13%. A exceção, com um desconto mais significativo, ocorreu no lote 2 da Concorrência 31/08-00, em que a empresa vencedora, única concorrente, ofereceu 20,70% de desconto sobre o preço de referência.

DA QUESTIONÁVEL COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO POR PREÇO GLOBAL

A análise das questões envolvendo a composição do chamado preço estimativo, no momento, está sendo feita em processo específico pela SECOB (TC nº 025.789/2006-4). Não obstante, na análise dos editais mencionados nas Denúncias, bem como nos demais que compõem as quatro etapas indicadas no quadro de fl. 25 do Anexo 3, exsurge questão relativa à elaboração da referida estimativa de preços.

O assunto não teria relevância ou não seria oportuna sua análise neste momento, se tais licitações, no geral, tivessem apresentado uma concorrência satisfatória. Num ambiente de muita concorrência, uma eventual superestimativa de preços poderia ser anulada. O que se viu, no entanto, é que o nível de concorrência está abaixo do que seria aconselhável e que a pequena amostra de preços (aqueles que

puderam ser conhecidos até o deferimento da cautelar) é mais um indicativo de que não serão obtidos preços muito abaixo do estimado pela Autarquia.

O que mais causa espécie na planilha é o item chamado 'Gastos Administrativos', num percentual de 50% sobre o item 'Equipe Técnica' que, por sua vez, deveria espelhar os gastos com pessoal de nível superior, de nível técnico e auxiliar e da área administrativa (fls. 86, 99, 110 e 120 do Anexo 3). Além da aparência de que o percentual é alto, há que se considerar que a remuneração da empresa (lucro) é proporcionalmente majorado em razão da existência destes custos. Ademais, em outras rubricas ou itens, prevê-se despesas de cunho administrativo, incluindo o próprio item 'Equipe Técnica', que tem como subitem 'Pessoal Administrativo'.

Por amostragem, o analista verificou que os chamados 'Gastos Administrativos' elevam de 17 a 18% o preço global. Com efeito, dos cinco casos constantes dessa amostra, verificou-se que a existência de 'Gastos Administrativos' num percentual de 50%, acabava por impactar o preço global em 17% em um dos casos, elevando o preço global em 18% nos outros quatro casos. Isso ocorre porque a existência desses custos reflete na remuneração da empresa, que, a rigor, é um percentual de todos os chamados custos diretos (fls. 139/141 do anexo 3). Outrossim, as despesas fiscais são calculadas como um percentual dos custos diretos e da remuneração da empresa e, portanto, sofrem influência dos gastos administrativos em questão.

Haja vista que os contratos que serão celebrados em decorrência dessas licitações são de valor significativo e que todos os contratos, se tomados em conjunto, montam em dezenas de milhões de reais, certamente que a discussão sobre esses 'gastos administrativos' é relevante. Como se pode observar nos exemplos contidos nas fls. 86/130 do anexo 3, há um razoável detalhamento para os seguintes itens que compõe o chamado 'resumo de orçamento por preço global': Equipe Técnica, Viagens, Veículos, Equipamentos, Informática, Instalações e Mobiliário e Serviços Gráficos.

Não há, contudo, qualquer esclarecimento de como se chegou à estimativa de 50% de custos administrativos, número esse que já causa estranheza em razão de estar tão perfeitamente 'arredondado'. Embora esse assunto, como vimos, esteja sendo analisado pela SECOB no âmbito do mencionado TC nº 025.789/2006-4, não podemos nos furtar de considerá-lo neste momento, haja vista o vultoso volume de recursos envolvidos nessas licitações.

Se a Autarquia não tem estudos atualizados sobre a composição destes Custos Administrativos, podemos afirmar que ela deveria ter. Antes de lançar um número tão grande de licitações, envolvendo tamanho volume de recursos públicos, seria mais que razoável que cada item do orçamento tivesse uma análise recente e criteriosa. Somente assim restaria configurado o zelo com os recursos públicos.

Não estando esclarecida a necessidade da inclusão destes custos administrativos na planilha e o percentual a ele atribuído, incorre-se no risco de se promover a contratação desses serviços por preço superestimado, mormente se considerarmos que as concorrências, de modo geral, aconteceram em um ambiente de baixa competitividade.

DO TEMPO DE ATUAÇÃO DA PROPONENTE

Os Srs. Luiz Antonio Pagot, Diretor-Geral, Hugo Sternick, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos, e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa, foram ouvidos em audiência a respeito da fixação 'de requisitos padronizados, em fase de avaliação de propostas técnicas, para pontuação de atestados no critério de Experiência Específica do Proponente sem levar em consideração as diferenças na extensão de cada lote, em desacordo com os princípios da proporcionalidade e da competitividade', nos editais de licitação para contratação dos referidos projetos de CREMA (fls. 184/188 do volume principal).

Presume-se que a comentada concentração de licitações é fator preponderante no baixo nível de concorrência observado nos 70 lotes que passaram pela fase de habilitação. Não obstante, é possível que o questionado critério de pontuação para o tempo de atuação da proponente tenha alguma influência, ainda que pequena, nesses resultados.

Caso concluíssemos que tal critério seria o principal fator de desmotivação da concorrência, o caminho correto a ser trilhado seria o da anulação das licitações. Nesse ponto, concordamos com o Sr. Analista quando ressalta a importância da continuidade dos processos licitatórios, numa análise ampliada do real interesse da sociedade.

Ademais, o ideal seria que, oportunamente, fosse avaliada a utilização do critério em um saudável ambiente de ampla concorrência, motivo pelo qual se deixa para o futuro a efetivação de propostas de determinação de natureza corretiva a respeito desse critério de pontuação.

Considerando que não houve como se avaliar, na prática, a restrição da competição, bem como a razoabilidade dos argumentos dos gestores, entendemos que, neste momento, podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas.

CONCLUSÃO

A proposta aduzida pelo Sr. Analista parece ser uma possível solução. Tal proposição tem a vantagem de promover a breve continuação dos certames, porém, tem a desvantagem de transferir para as pretensas contratadas a decisão sobre a plausibilidade da existência, bem como sobre o que deve e o que não deve constituir os chamados custos administrativos. Em outras palavras, ficaria a cargo das contratadas, de forma oblíqua, a fixação de um relevante item componente do preço de referência.

Isso posto e considerando a necessidade de se adotar medidas que assegurem a razoabilidade dos preços que serão contratados, sugerimos que a revogação da cautelar concedida pelo Exmo. Ministro-Relator esteja condicionada à adoção das seguintes medidas por parte do Dnit: a) elabore ou atualize, com a brevidade que o caso requer, pesquisas e estudos a respeito dos chamados Custos Administrativos e de outros que entender necessários, discriminando as parcelas que o compõe; b) a partir dos estudos indicados no item anterior, refaça os cálculos das planilhas que compõe o Orçamento por Preço Global; c) as contratações sejam feitas nos limites dos preços globais recalculados conforme item anterior, promovendo, quando necessário, renegociações com os vencedores dos lotes que tiverem ofertado preços acima do novo preço global (recalculado); d) encaminhe ao Tribunal, para exame pela 1ª SECEX, mediante processo específico de acompanhamento, os estudos apontados no item 'a' supra.

No referido processo de acompanhamento, deve-se examinar a gestão do Dnit até o encerramento da fase de aprovação dos projetos, prevista, inicialmente, para ocorrer entre 27 de fevereiro e 20 de março de 2009 (fl. 25 do Anexo 3).

Procedem os argumentos do Analista no sentido de que a realização de novas licitações poderia impactar negativamente o tempo de execução do Programa CREMA (PROCREMA), bem como que as rodovias federais, por conta de malogradas políticas de conservação, necessitam de urgentes medidas de recuperação. Todavia, deve-se ponderar que mais maléfica seria a aplicação incorreta dos recursos, o que poderia resultar, ao final, ante sua escassez, em um número menor de rodovias ou de trechos recuperados e bem conservados.

Por isso, as propostas de encaminhamento apresentadas aqui, bem como aquela aduzida pela instrução, tentam aproveitar os procedimentos de licitação já realizados e, ao mesmo tempo, reduzir as desvantagens de ordem econômica advindas do baixo nível de concorrência e da questionável composição do orçamento de referência.

O fato é que, no âmbito da proposta da instrução, ao se atribuir à contratada a tarefa de informar quais são os seus Custos Administrativos, o que se faz, indiretamente, é admitir que a composição do preço de referência é deficiente, em razão da possível inverosimilhança do item referente às despesas administrativas. Por via indireta, transfere-se ao contratado o dever de dizer qual o percentual que descreveria a realidade, entretanto, não se pode deixar de observar que os interesses da contratada, neste ponto, são opostos aos da contratante. Por isso, não seria de se estranhar que os Custos Administrativos, conforme informados pelas contratadas, continuassem a não refletir a realidade.

Além do que, a fiscalização sobre os custos administrativos efetivamente incorridos, para fins de cálculo do valor a ser pago, é uma tarefa muito difícil, que envolve uma engenharia de custos e cálculos de rateio bastante complexos. Na prática, há risco de ser inoperantes as determinações contidas nos itens II.a e II.b da proposta da instrução técnica.

A proposta do Sr. Analista é justa, ponderada e coberta de bom senso, vez que buscar aproveitar os atos licitatórios já realizados. Não obstante, por entendermos que deve ser da competência da Autarquia a fixação do preço de referência, que, em primeira análise, deve espelhar a realidade dos custos e do mercado, assim como pela dificuldade que haveria na fiscalização por parte do Dnit e do Tribunal, fiscalização essa que deve recair, por exemplo, sobre cada pagamento a ser efetuado às contratadas, oferecemos ao Exmo. Ministro-Relator e à E. Corte de Contas, como alternativa, a seguinte proposta de encaminhamento:

Com fundamento no art. 276, §5º, do RI/TCU, seja revogada medida cautelar deferida pelo Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, mediante Despacho de fls. 163/180, desde que as contratações das empresas prestadoras de serviços de elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e de manutenção rodoviária (PROCREMA) em rodovias federais estejam condicionadas à adoção das seguintes providências por parte do Dnit:

a.1) elabore ou atualize, com a brevidade que o caso requer, pesquisas e estudos a respeito dos chamados 'Custos Administrativos', constante do chamado 'Resumo de Orçamento Por Preço Global', e de outros custos ou despesas que entender necessários, discriminando as parcelas que os compõem;

a.2) a partir dos estudos indicados no subitem anterior, refaça os cálculos das planilhas que compõem o Orçamento por Preço Global;

a.3) as contratações sejam feitas nos limites dos preços globais recalculados conforme item anterior, promovendo, quando necessário, renegociações com os vencedores dos lotes que tiverem ofertado preços acima do novo preço global (o recalculado);

a.4) encaminhe ao Tribunal, para exame pela 1ª SECEX, os estudos apontados no subitem 'a.1' supra, assim como informações sobre as renegociações e contratações mencionadas no subitem anterior;

b) sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Antonio Pagot, Diretor-Geral, Hugo Sternick, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos, e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa;

c) ao se reconhecer, no mérito, a procedência parcial das presentes Denúncias, seja:

c.1) determinado à 1ª SECEX que, em conjunto com a SECOB, em processo específico de monitoramento (art. 243 do Regimento Interno), analise a documentação encaminhada pelo DNIT por força da determinação contida no item a.4, avaliando, até o encerramento da fase de aprovação dos projetos, a legalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados;

c.2) com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, seja determinado ao Dnit que estude a conveniência de que as licitações do PROCREMA, não apenas as que estão em andamento, para contratação de projetos, mas também as que serão realizadas para contratação de obras, sejam feitas com maior espaçamento (de tempo) entre os certames, de modo a ser obter maior participação de concorrentes e a facilitar as atividades de avaliação (no caso dos projetos) e fiscalização por parte da Autarquia.

d) seja o Denunciante cientificado da decisão que vier a ser proferida;

e) sejam arquivados os presentes autos."

É o Relatório.

VOTO

O motivo da concessão da medida cautelar em tela refere-se a um possível ferimento dos princípios da proporcionalidade e da competitividade, em face de critério de pontuação técnica estabelecido nos editais que não levou em consideração as diferenças de extensão de cada lote licitado.

2. Ouvidos em audiência acerca da matéria, o Diretor-Geral, o Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos e o Diretor de Planejamento e Pesquisa do DNIT apresentaram razões de justificativa que merecem ser acolhidas.

3. Na verdade, a concepção de edital-padrão buscou atender a diversas orientações deste Tribunal, no sentido de eliminar das peças convocatórias vícios que eram identificados nas licitações do DNIT. Com essa providência, evolui-se na direção de afastar aspectos subjetivos dos editais, tornando uniformes e objetivas as regras de pontuação, com o estabelecimento de requisitos que visam a garantir o cumprimento da obrigação da futura relação contratual e a qualidade dos produtos e serviços. Por essa razão, a uniformização das exigências técnicas, por um padrão mínimo a ser alcançado, não representaria, neste momento, ilegalidade. Por outro lado, deve ser ressaltado que se trata de um processo que demanda constante aperfeiçoamento.

4. Segundo os responsáveis, a complexidade dos projetos, multifacetados em seus objetivos, exige a mesma capacitação técnica e operacional, qualquer que seja a dimensão do trecho a ser executado, o que levou o DNIT a adotar critérios iguais para todos os lotes. Salientaram que se pretende avaliar, comparativamente, os licitantes que detêm aptidão técnico-operacional necessária para a execução do projeto.

5. A instrução buscou verificar possíveis restrições à competitividade nos certames já ocorridos, em decorrência dessa padronização do critério em foco. Concluiu que, no tocante à fase de habilitação, distinta da que se discute (proposta técnica), os critérios são aceitáveis. Mas que, com relação às propostas técnicas, não há informações que permitam afirmar que o critério padrão interferiu negativamente na competitividade, pois, a partir do desenrolar do certame, verificou-se, apenas, demanda

elevada de serviços, com oferta limitada de empresas, muito provavelmente pelo lançamento quase que concomitante de um número elevado de licitações para projetos, diante da realidade de um mercado restrito, conforme já reconhecido pelo próprio DNIT.

6. Concluindo acerca das razões de justificativa apresentadas, destaco que o seu acolhimento no presente momento não significa a completa aceitação do critério em foco, especialmente pelo que foi dito anteriormente, de que se trata de um formato novo de licitação do DNIT e de um processo em constante aperfeiçoamento. Na hipótese de, em futuros certames, este Tribunal identificar restrição à competitividade, poderá manifestar-se de forma distinta da que ora se propõe.

7. Assim, no que concerne à medida cautelar deferida, cabe a sua revogação.

8. Outro aspecto suscitado pela unidade técnica diz respeito a item do orçamento que define, de forma global, o percentual de 50% para custos administrativos. Nessa forma, o orçamento não reflete com precisão os custos envolvidos na execução do serviço, impondo à Administração o risco de pagar preço excessivo pelo serviço contratado.

9. Trata-se de matéria já suscitada em outras oportunidades nesta Casa, conforme apontado pela instrução (TC 025.789/2006-4, TC 017.429/2007-3 e TC 014.091/2006-6). Antes de prosseguir nessa discussão, convém destacar o estágio das providências determinadas nesses processos.

10. O TC 014.091/2006-6, relatado pelo Ministro Augusto Nardes na Sessão Plenária de 5/12/2007 (Acórdão n° 2.632/2007-Plenário), tratou, entre outros assuntos, de contratos de terceirização do DNIT. Abordou especificamente questões relacionadas aos custos administrativos constantes das planilhas básicas de licitação da entidade que, como visto, não estão demonstrados de forma detalhada e são calculados com base no percentual de 50% sobre os custos diretos totais com salários da equipe, o que, na oportunidade, foi considerado pela unidade técnica superior ao praticado em outros contratos do DNIT.

11. No Voto condutor da referida deliberação, restou demonstrada a incerteza acerca desse percentual, inclusive no âmbito do próprio DNIT. De toda sorte, foi ressaltado que há grupo de estudo da entidade trabalhando no assunto e que o respectivo resultado será tratado no TC 025.789/2006-4, constituído para acompanhar o cumprimento da determinação constante do item 9.2.3 do Acórdão n° 1.146/2004-Plenário ("*9.2.3. realize estudo detalhado relativamente aos percentuais dos custos administrativos nos contratos de supervisão de obras, com vistas a determinar o correto dimensionamento do percentual ou percentuais utilizados no âmbito do Dnit, enviando o resultado à Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal no prazo de 180 dias.*"). Cabe destacar que os estudos em andamento abrangem não só os contratos de supervisão de obras, mas todos os de engenharia consultiva, conforme noticiado pelo DNIT no referido processo.

12. Com efeito, as discussões acerca da matéria no âmbito deste Tribunal vêm sendo conduzidas no sentido de que a aplicação de um percentual único a todos os contratos é inadequada, sem o domínio das taxas aplicáveis a cada contratação. A solução, portanto, é a do prévio conhecimento do peso de cada componente nesse grupo de despesas, de modo a permitir que o DNIT possa aferir com segurança a compatibilidade dos preços ofertados com os preços praticados no mercado. Nesse sentido, cabe salientar que é imprescindível que se cumpra prontamente a determinação acima mencionada.

13. Antes de prosseguir no exame da matéria, devo registrar que recebi em meu gabinete, após a manifestação da 1ª Secex, documento encaminhado pelo Diretor-Geral do DNIT trazendo alguns esclarecimentos adicionais aos aspectos relativos ao detalhamento da composição do percentual de 50% aplicado ao item custo administrativo.

14. Inicialmente, ciente da proposta do Secretário de Controle Externo, em substituição, da 1ª Secex, destaca o Diretor-Geral do DNIT que a medida por ele sugerida (condicionar o prosseguimento das licitações à prévia realização dos já mencionados estudos) inviabilizará a continuidade das licitações, uma vez que o prazo mínimo para tanto é de 120 dias.

15. E que, nesse cenário, restarão comprometidos a programação física e financeira do DNIT e os objetivos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), haja vista a ligação direta do Programa CREMA com esse Programa maior, "*principalmente por impedir, em tempo programado, a execução de obras de restauração da malha rodoviária federal*".

16. Após fazer um breve histórico sobre a discussão do tema no âmbito deste Tribunal, o Diretor-Geral do DNIT salienta que o estudo que já foi submetido à apreciação deste Tribunal indicou que o percentual de 50% era insuficiente e deveria ser revisto, recomendando, todavia, a sua utilização por seis

meses, com o objetivo de verificar seus resultados. Assim, ficou no aguardo do posicionamento desta Corte de Contas acerca da matéria (o que até hoje não aconteceu).

17. Salienta que o Acórdão n° 2.632/2007-Plenário tratou da questão incidentalmente, autorizando a continuidade das licitações de gerenciamento, após a correção de outros problemas identificados. Com relação ao percentual de custos administrativos, consta do item 6 do Sumário: "*6. Descabe manter a paralisação de procedimentos licitatórios até que se estabeleça consenso sobre percentual que retrataria adequadamente os custos administrativos presentes nos diversos tipos de contratos de consultoria utilizados pelo Dnit. Relevância das licitações pretendidas, envolvendo o controle das obras do PAC, não aconselha que se espere até à completa pacificação do tema. A paralisação se aplicaria aos demais contratos de consultoria da entidade, que estimam esses custos da mesma forma, o que se mostra contraproducente, mesmo porque não se dispõe de informações convincentes sobre a taxa correta. A questão é objeto de discussão específica em outro processo, no qual foi proposta nova fixação de prazo à entidade para que equacione o problema em definitivo. Presume-se que o feito não será apreciado com a presteza necessária.*"

18. Na mesma oportunidade, o Relator, Ministro Augusto Nardes, entendeu que a questão ainda demandava ampla discussão, em razão da complexidade do dimensionamento que se pretende aplicar. Em paralelo, ressalta o Diretor-Geral do DNIT que, somente ao conhecer a instrução da 1ª Secex, teve ciência de que o estudo elaborado e entregue ao TCU não foi considerado satisfatório e de que a irregularidade permanecia ante a ausência do detalhamento da composição do custo administrativo.

19. Por outro lado, prossegue o Diretor-Geral do DNIT salientando que, "*considerando a importância do tema e a necessidade de solução definitiva, que viabilizasse inclusive, a reformulação da Instrução de Serviços n° 06, 01/06/2006 do DNIT*", nomeou, em 26/7/2007, comissão específica para elaborar o detalhamento requerido. Contudo, em relatório datado de 16/7/2008, essa comissão informa não dispor dos elementos necessários à conclusão dos estudos, sugerindo a contratação de empresa especializada para desenvolver a tarefa. Para tanto, foi contratado o Instituto de Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC), constando do termo de referência as exigências necessárias para avaliação quantificada dos custos, com prazo de 60 dias.

20. A mencionada comissão, que tem, entre outras atribuições, propor providências para a matéria em foco, registrou em seu relatório que, no âmbito da comissão, é unanimidade a necessidade de se elaborar trabalho amplo, que fundamente até mesmo uma mudança de paradigmas, alterando a concepção de contratação de serviços de consultoria. Conforme quadro anexado ao relatório, que apresenta as diversas variáveis intervenientes nos custos administrativos de empresas de engenharia consultiva, tem-se, por exemplo, no grupo internas, o regime fiscal da empresa, despesas com capacitação, salários e encargos, fluxo de caixa, etc. No grupo externas, tem-se prazo médio de pagamento e investimento em consultoria. E no grupo conjunturais, variáveis sobre as quais não há qualquer possibilidade de a empresa interferir, tais como PIB, salário mínimo, licenças ambientais, etc.

21. Assim, em face do exposto, solicita o Diretor-Geral do DNIT a concessão de prazo razoável para que seja solucionada a questão. Nesse sentido, pede seja considerado o prazo de 120 dias para a apresentação de elementos capazes de auxiliar na elaboração de novos normativos relacionados aos percentuais de custos administrativos.

22. Diante desse quadro, não se afigura como a melhor alternativa, neste momento, condicionar o prosseguimento das presentes licitações à elaboração de pesquisas ou estudos relativos aos custos administrativos, conforme sugerido pelo Secretário de Controle Externo, em substituição, da 1ª Secex.

23. A exemplo do precedente citado pelo Diretor-Geral do DNIT (Acórdão n° 2.632/2007-Plenário), trata-se, no presente caso, de um conjunto de licitações para atividades inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), envolvendo, como explicitado nas manifestações da 1ª Secex, programa de alta relevância para as rodovias federais brasileiras.

24. Em razão dos motivos anteriormente expostos, a solução oferecida pela instrução afigura-se parcialmente razoável. Pode o DNIT solicitar às licitantes vencedoras que detalhem o item "CUSTOS ADMINISTRATIVOS" de suas propostas, providência que permitirá o conhecimento desses dados e eventual negociação no sentido da adequação de item/itens de custos, nos casos em que, mesmo não se dispondo dos já tão falados estudos, houver clara desvirtuação dos valores esperados. Cito, a título de exemplificação, o regime fiscal da empresa, que interfere em seus custos, bem como sua folha salarial.

25. Com relação à proposta da instrução, no que tange ao item despesas gerais, cabe uma ressalva. Este não vem fechado no orçamento em um único percentual, apresentando-se dividido em sete

tópicos: serviços especializados, viagens, veículos, equipamentos, informática, instalações e mobiliário e serviços gráficos. Esses itens, por sua vez, subdividem-se nas atividades específicas de cada um, com atribuição respectiva de valores. Portanto, não há que se falar no seu detalhamento.

26. Destaca-se que, quanto aos pagamentos da equipe técnica pela contratante, já existe determinação desta Corte de Contas no sentido de que o DNIT crie no contrato mecanismos de verificação dos efetivos pagamentos ao pessoal que compõe a equipe técnica envolvida na prestação de serviço, pelo preço estabelecido no contrato. Por meio do Acórdão n° 1.233/2008-Plenário (Sessão de 25/6/2008), foi determinado, entre outras providências:

"9.2.3. com relação à fiscalização dos contratos de serviços de consultoria, assessoria, supervisão e gerenciamento de obras e atividades conduzidas pela autarquia:

9.2.3.1. estabeleça mecanismos de controle suficientes e adequados para verificação do efetivo recolhimento pelas empresas contratadas dos encargos trabalhistas e previdenciários (FGTS e INSS) relativos aos pagamentos de salários dos trabalhadores alocados ao DNIT;

9.2.3.2. verifique a compatibilidade entre os salários efetivamente pagos pelas contratadas aos trabalhadores alocados ao DNIT e aqueles constantes em demonstrativo de formação de preço ou planilha com essa finalidade, vinculados ao instrumento contratual;

9.3. alertar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que o pagamento de salários em nível inferior ao da proposta oferecida na licitação constitui causa para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Administração, devendo as medidas cabíveis ser adotadas imediatamente à constatação de que os salários efetivamente pagos pelas contratadas aos trabalhadores alocados ao DNIT são inferiores aos consignados nas propostas apresentadas na licitação, sob pena de responsabilidade solidária dos responsáveis pelos pagamentos indevidos;"

27. Registro, por fim, que a avaliação acerca da oportunidade de serem lançadas todas as licitações do PROCREMA de forma quase que concomitante não se insere entre as competências deste Tribunal. Trata-se de decisão de governo integrante de um conjunto de decisões políticas acerca do momento ideal ou necessário para o lançamento de ações de governo. Não cabe a esta Corte de Contas manifestar-se sobre esse tipo de decisão.

28. Todavia, como verificado no presente caso, a demanda concentrada por um determinado tipo de serviço apresenta conseqüências mercadológicas previsíveis. Não havendo oferta compatível, o reflexo imediato é o aumento de preços. Nesse sentido, entendo razoável a sugestão do Secretário de Controle Externo, em substituição, da 1ª Secex no sentido de determinar ao DNIT que estude a conveniência de que as licitações sejam feitas com maior espaçamento (de tempo) entre os certames, de modo a se obter maior participação de concorrentes e a facilitar as atividades de avaliação (no caso dos projetos) e fiscalização por parte da Autarquia.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR
Relator

ACÓRDÃO Nº 1697/2008 - TCU – Plenário

1. TC-009.586/2008-9 – c/ 3 anexos - SIGILOSO
Apensos: TC-009.590/2008-1 – c/ 2 anexos
TC-009.595/2008-8 – c/ 2 anexos
TC-009.598/2008-0 – c/ 2 anexos
TC-009.604/2008-9 – c/ 2 anexos
2. Grupo I – Classe VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia para apuração de supostas irregularidades nos Editais nº 31/2008, nº 43/2008, nº 44/2008, nº 45/2008 e nº 46/2008 do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), referentes a concorrências públicas, do tipo "técnica e preço", visando à seleção de empresas especializadas para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia para obras de recuperação e manutenção rodoviária C.R.E.M.A. 2ª Etapa, em segmentos de rodovias federais nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso, Amazonas e Piauí, respectivamente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno, revogar a medida cautelar adotada nestes autos, dando-se prosseguimento aos procedimentos licitatórios relativos aos editais de concorrência de números 031/2008-00, 041/2008-00, 042/2008-00, 043/2008-00, 044/2008-00, 045/2008-00, 046/2008-00, 081/2008-00, 082/2008-00, 083/2008-00, 084/2008-00, 085/2008-00, 086/2008-00, 087/2008-00, 088/2008-00, 089/2008-00, 090/2008-00, 091/2008-00, 092/2008-00, 093/2008-00, 094/2008-00, 095/2008-00, 0182/2008-00, 0184/2008-00 e 0185/2008-00, todos referentes a contratações de empresas para elaboração de projetos básico e executivo para obras de restauração no âmbito do Programa CREMA 2ª Etapa;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, no âmbito dos editais acima indicados, solicite das licitantes vencedoras de cada um dos certames que detalhem a composição do item "CUSTOS ADMINISTRATIVOS" de suas propostas, de modo a permitir ao DNIT o conhecimento desses dados e eventual negociação no sentido da adequação de item/itens de custos, nos casos em que houver clara desvirtuação dos valores de mercado;

9.3. com fundamento no art. 45 da Lei n° 8.443/92, fixar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes o prazo improrrogável de 120 (cento e vinte dias) para que conclua e apresente a este Tribunal o estudo determinado no item 9.2.3 do Acórdão n° 1.146/2004-Plenário, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da referida Lei;

9.4. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que estude a conveniência de que as licitações do PROCREMA, não apenas as que estão em andamento, para contratação de projetos, mas também as que serão realizadas para a contratação de obras, sejam feitas com maior espaçamento (de tempo) entre os certames, de modo a se obter maior participação de concorrentes e a facilitar as atividades de avaliação (no caso dos projetos) e fiscalização por parte da Autarquia;

9.5. acatar as razões de justificava apresentadas pelos responsáveis: Srs. Luiz Antônio Pagot – Diretor Geral do DNIT, Hugo Sternick – Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do DNIT e Miguel de Souza, Diretor de Planejamento e Pesquisa do DNIT;

9.6. determinar à SECOB e à 1ª SECEX que, em conjunto, acompanhem e fiscalizem o cumprimento das determinações acima;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao denunciante;

9.8. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos.

10. Ata n° 32/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2008 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1697-29/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

ÍNDICE DOS PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA E CONSTANTES
DA ATA Nº 32, DE 13 DE AGOSTO DE 2008
SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENÁRIO

TC	RELATOR	UNIDADE TÉCNICA	ACÓRDÃO	PÁG.
002.302/2006-0	AN	Secex/PR	1604	
003.731/2008-4	ALC	5ª Secex	1619	
004.486/2006-4	VC	Serur	1589	
004.987/2005-0	BZ	---	1590	
004.999/2005-1	UA	Serur	1668	
005.487/2006-6	UA	6ª Secex	1688	
005.533/2005-2	VC	Serur	1587	
005.965/2006-6	MV	Secex/SP	1662	
006.001/2008-0	AC	Secex/MG	1687	
006.042/2008-3	VC	Secex/AC	1598	
006.343/2008-7	GP	Secex/MG	1602	
006.367/2008-9	RC	Secex/CE	1607	
006.390/2006-0	UA	Secex/PR e Serur	1670	
007.112/2007-6	VC	Secex/TO	1597	
007.263/2006-2	UA	Secex/PE	1673	
007.277/2003-3	UA	1ª Secex	1674	
007.287/2008-0	MV	Secob	1663	
007.581/2005-9	MV	Secex/RJ	1664	
007.657/2008-3	VC	Secex/PE	1599	
007.924/2007-0	BZ	Secex/RO	1612	
008.256/2008-9	BZ	Secex/RJ	1615	
008.380/2007-1	GP	Sefti	1603	
008.895/2008-0	UA	Secex/PI	1675	
009.586/2008-9	UA	1ª Secex	1697	
009.621/2008-0	AC	Secex/GO	1685	
009.767/2004-1	VC	Secex/SP	1613	
010.384/2007-8	UA	1ª Secex	1676	
010.729/2005-1	RC	Secex/PE	1616	
011.359/2006-1	MV	2ª Secex e Semag	1665	
011.417/2002-4	AN	Serur	1592	
011.978/2008-6	UA	Secex/PI	1671	
012.435/2002-7	UA	---	1672	
012.495/2007-6	VC	Secex/TO	1600	
013.120/2007-3	BZ	Sefid	1630	
013.145/2008-0	VC	Secex/TO	1601	
013.240/1994-3	AC	2ª Secex e Serur	1683	
013.296/2007-7	UA	Secex/BA	1666	
013.389/2006-0	RC	Secob e Secex/ES	1606	
013.550/2008-2	AN	Secex/SP	1605	
013.651/2007-7	UA	Secex/RS	1677	

013.658/2008-6	VC	Secex/MA	1614	
014.434/2007-0	UA	Secex/RS	1678	
014.533/2007-8	ALC	Secex/MT	1620	
014.804/2007-2	UA	Secex/ES	1679	
015.498/2008-0	ALC	Secex/PR	1609	
015.500/2004-7	VC	Serur	1588	
015.680/2007-8	UA	Sefid	1680	
015.865/2007-2	BZ	Secex/RR	1591	
016.003/2003-8	ASC	5ª Secex	1617	
016.189/2008-9	UA	Sefid	1681	
016.666/2003-0	MBC	Secex/RR	1618	
016.697/2008-8	ALC	Secex/PR	1610	
017.986/2008-5	ALC	Secex/PR	1611	
018.299/2008-0	RC	Secex/CE	1594	
018.741/2005-2	AC	4ª Secex	1684	
018.964/2003-1	VC	Serur	1586	
019.340/2006-6	AC	Sefip	1686	
021.409/2003-4	VC	Secex/RN	1595	
021.702/2006-4	UA	5ª Secex e Serur	1667	
024.801/2007-4	UA	Sefti e Serur	1669	
028.382/2007-3	UA	Segedam	1682	
500.180/1995-4	RC	Serur	1593	
525.084/1997-5	MV	Serur e Secex/PI	1661	